COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 19.12.2017
COM(2017) 783 final

2017/0349 (CNS)

Propuesta de

DIRECTIVA DEL CONSEJO

por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que se refiere a la obligación de respetar un tipo normal mínimo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

El impuesto sobre el valor añadido (IVA) es el impuesto sobre el consumo más antiguo de Europa. En 1967, se adquirió el compromiso de implantar un sistema del IVA definitivo que se aplicara dentro de la Comunidad Europea como si se tratase de un solo país[1] sin consensuar normas específicas sobre los tipos del IVA, excepto la de aplicar un tipo normal de IVA; sin embargo, no se imponían límites máximos o mínimos[2].

La supresión de las fronteras fiscales entre los Estados miembros antes de finales de 1992 impuso la necesidad de reexaminar las modalidades de tributación de los intercambios de mercancías dentro de la Comunidad. El objetivo perseguido era que las mercancías se gravaran en el país de origen, plasmando con fidelidad la idea de un auténtico mercado interior. Como aún no se daban las condiciones técnicas y políticas necesarias para el establecimiento de un sistema de ese tipo, se adoptó el régimen transitorio del IVA[3].

Este sistema transitorio exigía el establecimiento de normas sobre los tipos del IVA a fin de evitar distorsiones en las adquisiciones y el comercio transfronterizos a raíz de la supresión de las fronteras fiscales. En octubre de 1992, el Consejo alcanzó un acuerdo sobre las normas para limitar la discrecionalidad de los Estados miembros a la hora de fijar los tipos del IVA[4], por las que se imponía a los Estados miembros la aplicación de un tipo normal del IVA del 15 %, como mínimo, hasta el 31 de diciembre de 1996.

El porcentaje mínimo del 15 % fijado en relación con el tipo normal del IVA se ha prorrogado desde entonces en seis ocasiones. En la actualidad, el artículo 97 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido[5] (en lo sucesivo, «la Directiva del IVA») dispone que, desde el 1 de enero de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017, el tipo normal no puede ser inferior al 15 %.

En su plan de acción sobre el IVA[6] de 2016, la Comisión propuso sustituir el actual régimen transitorio de tributación de los intercambios comerciales entre los Estados miembros por un régimen definitivo basado en el principio de tributación en el Estado miembro de destino, con el fin de crear un territorio único y sólido de aplicación del IVA en la UE. Paralelamente, desde 2010, el lugar de tributación de los servicios se ha ido trasladando de forma progresiva al país de destino. La decisión data de 2008, con la adopción por parte del Consejo de una

---

1 Primera Directiva 67/227/CEE del Consejo, de 11 de abril de 1967, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de los negocios.

2 Segunda Directiva 67/228/CEE del Consejo, de 11 de abril de 1967, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados Miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios - Estructura y modalidades de aplicación del sistema común de Impuesto sobre el Valor Añadido.

3 Directiva 91/680/CEE del Consejo, de 16 de diciembre de 1991, que completa el sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido y que modifica, con vistas a la abolición de las fronteras, la Directiva 77/388/CEE (DO L 376 de 31.12.1991, p. 1).

4 Directiva 92/77/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, por la que se completa el sistema común del impuesto sobre el valor añadido y se modifica la Directiva 77/388/CEE (aproximación de los tipos del IVA) (DO L 316 de 31.10.1992, p.1).

5 DO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

6 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo relativa a un plan de acción sobre el IVA - Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la UE - Es hora de decidir [COM(2016)148 final].

propuesta destinada a evitar distorsiones de la competencia entre los Estados miembros que aplican tipos del IVA diferentes[7].

El 4 de octubre de 2017, la Comisión adoptó la primera propuesta por la que se introduce un sistema definitivo de tributación de los intercambios entre los Estados miembros[8] y esbozó las fases y los pasos sucesivos de la introducción de este sistema en las medidas de seguimiento del Plan de Acción sobre el IVA[9]. La Comisión anunció asimismo que propondría una reforma de los tipos del IVA, que debería ser coherente con el régimen definitivo basado en el principio de tributación en el Estado miembro de destino, que irá sustituyendo gradualmente al actual régimen transitorio.

Aunque la implantación de un sistema definitivo del IVA basado en el principio de tributación en el Estado miembro de destino permitiría otorgar a los Estados miembros mayor flexibilidad a la hora de fijar los tipos del IVA, convendría mantener en dicho sistema un nivel mínimo del tipo normal del IVA, confiriéndole, por tanto, carácter permanente.

Teniendo en cuenta que todos los Estados miembros aplican en la actualidad un tipo normal del 17 % como mínimo, la disposición en vigor que prevé un tipo normal mínimo del 15 % sigue siendo adecuada. En virtud de dicha disposición se aplicará de forma permanente un límite acordado que garantizará el buen funcionamiento del mercado interior, otorgando al mismo tiempo a los Estados miembros flexibilidad a la hora de fijar el tipo normal del IVA.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

Al otorgar carácter permanente a una disposición temporal en vigor (artículo 97 de la Directiva del IVA), la propuesta guarda coherencia con la legislación actual.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

No procede.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

La Directiva modifica la Directiva del IVA. Su base jurídica es el artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Dicho artículo dispone que el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, debe adoptar las disposiciones referentes a la armonización de la normativa de los Estados miembros en el ámbito de los impuestos indirectos.

- **Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

Se aplica el principio de subsidiariedad en la medida en que la propuesta no se inscribe en un ámbito de competencia exclusiva de la Unión Europea. Los Estados miembros no pueden alcanzar suficientemente por sí mismos los objetivos de la propuesta por el motivo que se expone a continuación:

---

7 Directiva 2008/8/CE del Consejo, de 12 de febrero de 2008, por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta al lugar de la prestación de servicios (DO L 44 de 20.2.2008, p. 11).

8 Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que se refiere a la armonización y la simplificación de determinadas normas del régimen del impuesto sobre el valor añadido y se introduce el régimen definitivo de tributación de los intercambios entre los Estados miembros [COM(2017)569 final].

9 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo relativa a un plan de acción sobre el IVA - Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la UE - Es hora de decidir [COM(2017)566 final].

la Unión Europea ha establecido ya disposiciones armonizadas sobre la aplicación de los tipos del IVA, concretamente en la Directiva del IVA. Estas disposiciones solo pueden ser modificadas o ampliadas mediante un acto de la Unión Europea, y las legislaciones de los Estados miembros no pueden apartarse de las normas armonizadas.

Por los motivos expuestos anteriormente, solo la acción de la Unión Europea puede lograr los objetivos de la propuesta y garantizar la igualdad de trato de los ciudadanos en la Unión Europea. Por tanto, la propuesta cumple el principio de subsidiariedad.

- **Proporcionalidad**

La propuesta cumple el principio de proporcionalidad, ya que mantiene la situación actual, en la que los Estados miembros aplican un tipo general del IVA del 15 %, como mínimo.

- **Elección del instrumento**

Se requiere una Directiva que modifique la Directiva actual.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones *ex post*/control de calidad de la legislación existente**

No procede.

- **Consultas con las partes interesadas**

Durante doce semanas, entre el 21 de diciembre de 2016 y el 21 de marzo de 2017, se celebró una consulta pública sobre los tipos del IVA que permitió recabar 327 aportaciones. Más de la mitad de los encuestados (el 52 %) se mostró de acuerdo en mantener el mínimo actual del 15 %, mientras que un 16 % se opuso a ello. Un 32 % no se manifestó al respecto[10].

- **Evaluación de impacto**

La propuesta carece de repercusiones a nivel social, regional o medioambiental, ya que todos los Estados miembros cumplen los requisitos mínimos y no es necesario introducir modificación alguna en las legislaciones nacionales.

- **Adecuación regulatoria y simplificación**

La propuesta no está vinculada al programa REFIT y no implica ninguna carga normativa.

- **Derechos fundamentales**

No procede.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La propuesta no tiene incidencia alguna en el presupuesto de la Unión Europea.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

La Comisión continuará supervisando el respeto por parte de los Estados miembros del nivel mínimo del 15 % aplicable al tipo normal del IVA.

[10] Página de la consulta: https://ec.europa.eu/taxation_customs/consultations-get-involved/tax-consultations/review-existing-legislation-vat-reduced-rates_en

- **Documentos explicativos (en el caso de las Directivas)**

En la actualidad, todos los Estados miembros respetan el mínimo del 15 % en el tipo del IVA. No son necesarios documentos explicativos sobre transposición.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

El Artículo 97 impide que el mínimo del 15 % correspondiente al tipo normal expire el 1 de enero de 2018 y garantiza que todos los Estados miembros apliquen un tipo normal del 15 %, como mínimo, con carácter permanente.

2017/0349 (CNS)

Propuesta de

DIRECTIVA DEL CONSEJO

por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que se refiere a la obligación de respetar un tipo normal mínimo

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 113,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo[1],

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo[2],

De conformidad con un procedimiento legislativo especial,

Considerando lo siguiente:

(1) El artículo 97 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo[3] dispone que, desde el 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2017, el tipo normal no puede ser inferior al 15 %.

(2) La aplicación de un tipo impositivo normal del impuesto sobre el valor añadido (IVA) garantiza el buen funcionamiento del sistema común del IVA y, por lo tanto, debe mantenerse.

(3) Resulta adecuado mantener el nivel mínimo del tipo normal actual en un 15 % también en un sistema definitivo del IVA basado en el principio de tributación en el Estado miembro de destino y conferirle carácter permanente.

(4) Procede, por lo tanto, modificar la Directiva 2006/112/CE en consecuencia.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

Artículo 1

El artículo 97 de la Directiva 2006/112/CE se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 97

El tipo normal no será inferior al 15 %.»

---

1 DO C […] de […], p. […].

2 DO C […] de […], p. […].

3 Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L 347 de 11.12.2006, p. 1).

Artículo 2

1. Los Estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 1 de enero de 2018. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones.

   Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, estas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las principales disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.

Artículo 3

La presente Directiva entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Artículo 4

Los destinatarios de la presente Directiva son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente