

Bruselas, 23.10.2013  
SWD(2013) 426 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

**RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

*que acompaña al documento*

**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 respecta a una declaración de IVA normalizada**

{ COM(2013) 721 final }  
{ SWD(2013) 427 final }  
{ SWD(2013) 428 final }

# DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

## RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

*que acompaña al documento*

### 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 respecta a una declaración de IVA normalizada**

#### 1. INTRODUCCIÓN

El sistema común del IVA de la UE es una importante fuente de ingresos para los Estados miembros (22 % del total de impuestos para los Estados miembros en 2010), pero más de la mitad de los más de 400 artículos de la Directiva sobre el IVA se refieren a excepciones de las normas básicas, lo que hace que sea complejo.

Al valorar las obligaciones de información en el marco del Programa de Acción de la Comisión para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea, las cargas relacionadas con el IVA resultaron ser las más onerosas, cifrándose en 69 000 millones EUR. Las declaraciones de IVA en la UE se estimaron en 19 000 millones EUR.

El Grupo de Alto Nivel sobre las Cargas Administrativas (el denominado Grupo «Stoiber») declaró que había que trabajar más, especialmente en el ámbito fiscal con el fin de reducir las cargas administrativas que pesan sobre las empresas. Un estudio para el Grupo Stoiber recomendó que «podría estudiarse la aplicación de una declaración de IVA uniforme en los 27 Estados miembros».

La Directiva relativa al sistema común de IVA permite actualmente a los Estados miembros determinar el contenido y la presentación de las declaraciones de IVA, dando como resultado 27 declaraciones periódicas de IVA muy diferentes entre sí: desde menos de 10 casillas a 100 casillas por cumplimentar.

La «Evaluación retrospectiva de los elementos del sistema del IVA» estima que una reducción del 10 % de las disparidades de los procedimientos administrativos generales del IVA entre países podría implicar un aumento del 3,7 % en el comercio intracomunitario, mientras que el PIB real y el consumo se incrementarían en un 0,4 % y un 0,3 %, respectivamente. Por lo tanto, una declaración de IVA normalizada podría tener un efecto realmente positivo en la economía de la UE.

A raíz del informe del Grupo Stoiber sobre las cargas administrativas se incluyó una revisión de las obligaciones con respecto al IVA en el Libro Verde sobre el futuro del IVA, lo que dio lugar a una Comunicación en la que se adquiría el compromiso de alcanzar una propuesta legislativa en 2013, de modo que se disponga de una declaración de IVA normalizada «en todas las lenguas y que sea opcional para las empresas de toda la UE».

## 2. ASPECTOS PROCEDIMENTALES Y CONSULTAS

La DG TAXUD es la Dirección General que lidera el proceso en consulta con la DG MARKT, la DG ENTR, la DG CNECT, la SG y la OLAF a través de un Grupo de Dirección. Además, se ha mantenido informados al Servicio Jurídico y a la DG ESTAT.

El Grupo de Dirección se reunió en cuatro ocasiones entre el 3 de julio de 2012 y el 23 de mayo de 2013.

Se celebraron consultas a través de lo siguiente:

- **El Libro Verde sobre el futuro del IVA** y documento de trabajo de los servicios de la Comisión que lo acompaña (su sección 9.7 planteó la cuestión concreta de una declaración de IVA normalizada de la Unión). La consulta pública se inició el 1 de diciembre de 2010 y concluyó el 31 de mayo de 2011.
- Se celebraron talleres con las empresas para definir la declaración de IVA normalizada durante el **estudio de PwC** desde enero hasta junio de 2012.
- **El grupo de expertos sobre el IVA (VEG, por sus siglas en inglés)**, establecido mediante Decisión de la Comisión, se reunió el 25 de enero de 2013.
- Se consultó a las PYME en una **reunión de seguimiento de la Iniciativa «Small Business Act»** celebrada el 17 de abril de 2013.
- Las autoridades fiscales de los Estados miembros fueron consultadas a través de un **seminario Fiscalis** celebrado en Portugal del 2 al 4 de octubre de 2012.
- Los Estados miembros fueron consultados a través del **Grupo sobre el futuro del IVA (GFV, por sus siglas en inglés)** el 28 de enero de 2013.

**El mundo empresarial** es muy partidario de una declaración de IVA normalizada. Las PYME respaldaron de manera unánime la idea de una declaración de IVA normalizada, siendo conscientes al mismo tiempo de la necesidad de reducir la frecuencia de las declaraciones de IVA para las empresas más pequeñas.

**Los Estados miembros** están abiertos, y en la mayoría de los casos apoyan, una declaración de IVA normalizada, pero son conscientes del impacto que tendría cambiar su declaración de IVA nacional y del coste que supondría. Dos elementos parecen esenciales para ellos. En primer lugar, solo debería existir un tipo de declaración de IVA porque el coste de aplicar y gestionar un sistema doble (europeo y nacional) sería prohibitivo; y en segundo lugar, debe haber margen para tener en cuenta los diferentes niveles de información necesarios para el análisis y el control de riesgos.

## 3. DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS

La Directiva sobre el IVA establece las normas con arreglo a las cuales los Estados miembros deben exigir una declaración de IVA a los sujetos pasivos. Define la responsabilidad financiera de las empresas respecto del Estado miembro y proporciona información para el control de riesgos y la posterior auditoría.

Los Estados miembros gozan de mucha libertad para establecer el tipo de información que consideran necesaria para el cálculo del IVA adeudado. Por ello la situación varía entre la cumplimentación de menos de 10 casillas de información y la de 100. Además, las declaraciones recapitulativas anuales de IVA en algunos Estados miembros pueden contener 200 o más casillas que rellenar.

La obligación de presentar una declaración de IVA implica unos costes administrativos más elevados para las PYME, que generalmente no disponen de recursos o conocimientos suficientes para hacer frente a cuestiones fiscales en comparación con una empresa grande con controles internos más detallados y personal dedicado a cuestiones fiscales.

Los Estados miembros han concebido sus declaraciones de IVA para un control estrictamente nacional, a efectos organizativos y de gestión de riesgos y, por tanto, la dimensión comunitaria no desempeña un papel importante. Además, los Estados miembros tienen pocos incentivos para tratar de reducir las diferencias nacionales en las declaraciones de IVA, y sin una intervención exterior las diferencias entre las declaraciones de IVA, y la complejidad que se deriva de ellas, serían las mismas en el mejor de los casos.

Como se espera que cada vez haya más pequeñas empresas orientadas al mercado nacional que emprendan operaciones comerciales transfronterizas, afrontar ahora mismo las cargas administrativas que pesan sobre las PYME presentando solo declaraciones de IVA nacionales también tendría unos efectos positivos inducidos, facilitaría sus intercambios transfronterizos y reforzaría la eficacia del mercado único.

### **3.1. Problema transfronterizo**

La principal dificultad a la que se enfrentan las empresas a la hora de completar las declaraciones de IVA en diferentes Estados miembros es la complejidad de la tarea y los diferentes regímenes lingüísticos. Ello se debe al hecho de tener que facilitar diferente información, a que la información no tiene definiciones coherentes, a la falta de una buena orientación sobre cómo cumplimentar la declaración de IVA, las diferentes normas y procedimientos para la presentación, y la necesidad de completarla en la lengua nacional. Esa complejidad también se debe al grado de información requerido, que en varios Estados miembros es muy exigente.

Dicha complejidad, a su vez, da lugar a los dos problemas principales siguientes: restringe el comercio transfronterizo y aumenta las cargas asociadas a la actividad empresarial transfronteriza.

Se estima que hay 29,8 millones de empresas que completan las declaraciones de IVA en la UE. De ellas, 3,8 millones presentan las declaraciones de IVA en más de un Estado miembro, lo que supone un coste aproximado de 2 a 3 veces superior al de presentar las declaraciones de IVA nacionales, equivalente a 4 000 millones EUR.

Para las PYME, que ejercen su actividad de forma transfronteriza, el problema se multiplica por dos razones evidentes. En primer lugar, existe una menor capacidad financiera para crear empresas locales con personal local para presentar las declaraciones de IVA en otro Estado

miembro. Y en segundo lugar, existe una menor capacidad financiera para contratar personal especializado o para pagar a consultores externos con los conocimientos de normas extranjeras y de idiomas necesarios para completar una declaración de IVA en otro Estado miembro.

El resultado de todo ello es la existencia de un obstáculo específico al comercio y muchas PYME sencillamente no realizan intercambios transfronterizos por estos motivos.

### **3.2. Problema nacional**

El coste de la presentación de las declaraciones de IVA (por ejemplo, el tiempo destinado a registrar y recopilar la información, la cumplimentación de las casillas de las declaraciones de IVA, la presentación, etc.), que ya es importante para las grandes empresas en términos absolutos porque tienen un mayor número de transacciones, problemas relacionados con el IVA más complejos y unos controles internos más amplios, es, como porcentaje del volumen de negocios anual, significativamente más elevado para las PYME.

Las conclusiones de la Comunicación denominada «Normativa inteligente: Responder a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas», muestran que la legislación sobre el IVA es percibida por las PYME como la parte más onerosa de la legislación de la UE. Por consiguiente, en el marco de la iniciativa «pensar primero a pequeña escala», es evidente que una medida para reducir las cargas vinculadas al IVA debería tener una repercusión significativa en particular sobre las PYME y las microempresas.

### **3.3. Evolución del problema**

Cada vez más empresas se verán obligadas a cumplimentar las declaraciones de IVA en más de un Estado miembro, ya que el comercio transfronterizo de bienes y servicios se ha intensificado y cada vez más PYME descubren y ejercen el comercio más allá de las fronteras nacionales, favorecido por una moneda única y una mayor legislación común en la UE.

Por otra parte, en virtud de un régimen que grava las entregas transfronterizas al tipo del Estado miembro de destino, esto podría obligar hasta a 1,2 millones de empresas más a completar las declaraciones de IVA en otro Estado miembro.

## **4. OBJETIVOS**

Hay dos objetivos principales: reducir los obstáculos al comercio transfronterizo y reducir las cargas que recaen sobre las empresas nacionales a fin de apoyar el crecimiento y la competitividad.

También existen objetivos secundarios. Mediante el intercambio de información normalizada entre los Estados miembros para ayudar a reducir el fraude y mejorar el cumplimiento de las normas se puede promover una consolidación fiscal que favorezca el crecimiento. Igualmente, una ventanilla única ampliada podría beneficiarse de la admisión de una declaración de IVA normalizada como base para la ventanilla única para la declaración de IVA.

## **5. OPCIONES POLÍTICAS**

La única opción que puede aportar una simplificación y una reducción de las cargas administrativas en un plazo aceptable sería la legislación independiente a nivel de la UE. Las opciones para el ámbito de la propuesta son las siguientes:

- A) Situación de referencia (ninguna actuación)
- B) Declaración de IVA normalizada obligatoria a escala de la UE (tanto para las empresas como para los Estados miembros)
- C) Declaración de IVA normalizada opcional para todas las empresas (obligatoria para los Estados miembros)
- D) Declaración de IVA normalizada opcional para las empresas que presenten declaraciones de IVA en más de un Estado miembro (obligatoria para los Estados miembros)
- E) Declaración de IVA normalizada obligatoria con flexibilidad limitada para que los Estados miembros determinen la información a partir de una lista normalizada.

Estas opciones se pueden analizar en relación con los siguientes aspectos:

- Contenido de la declaración de IVA normalizada
- Periodicidad y fecha límite
- Declaración de IVA anual
- Otras cuestiones (presentación electrónica, correcciones, etc.)

## **6. EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS**

### **6.1. Cifras de base que caracterizan la situación de referencia (Opción A)**

Alrededor de 30 millones de empresas de la UE están obligadas a cumplimentar las declaraciones de IVA nacionales (0,2 % son grandes empresas, 1,1 % son empresas medianas, 6,5 % son pequeñas empresas y el 92,2 % son microempresas con un volumen de negocios anual inferior a 2 millones EUR).

Estos 30 millones de empresas presentan casi 150 millones de declaraciones de IVA al año, de las cuales la gran mayoría (más de 130 millones) son presentadas por microempresas. Al mismo tiempo, los ingresos por IVA abonados por estas microempresas son un pequeño porcentaje del total de ingresos por IVA recaudados.

Los costes de presentación de estos 150 millones de declaraciones de IVA se estiman en unos 30 000 millones EUR al año. Esto corresponde aproximadamente a un 3,5 % de los ingresos anuales por IVA y a un 0,25 % del PIB de la EU27. Alrededor de 480 millones EUR corresponden a grandes empresas, 5 980 millones EUR a PYME y 24 190 millones EUR a microempresas.

Para los veintisiete Estados miembros el coste de gestión de esos 150 millones de declaraciones de IVA se compone de los gastos ordinarios (como la verificación de la

coherencia y la verosimilitud de la información que se ofrece, la recopilación de información adicional, etc.) y los gastos puntuales (como TI, formación, verificación de las declaraciones anuales, etc.). Existen cifras para el Reino Unido y, si se pueden extrapolar a la UE en su conjunto, equivaldrían a unos gastos de recaudación del IVA en la UE por un total de 6 000 millones EUR.

## **6.2. Cargas administrativas para las empresas – incluidas las PYME**

### **Opción B - declaración de IVA normalizada obligatoria (empresas y Estados miembros)**

Si no se tienen en cuenta los costes de creación y sustitución, los beneficios brutos anuales se estiman en 15 000 millones EUR. Sin embargo, en ocho Estados miembros la declaración de IVA es más sencilla que el modelo de declaración de IVA normalizada de PwC y en esos Estados miembros los costes aumentarían en torno a 3 000 millones EUR. El ahorro neto sería de 12 000 millones EUR para toda la UE.

Los costes adicionales de implantación y de cambio para pasar a las declaraciones de IVA normalizadas está en torno a 150 EUR de media por empresa, lo que para los 30 millones de empresas ascendería a 4 250 millones EUR.

Si no todas las microempresas pudieran elegir la presentación trimestral esto podría suponer una pérdida de ahorro de costes del orden de 1 800 millones EUR.

Si no se suprimiera la declaración recapitulativa anual de IVA, la pérdida adicional de ahorro anual de costes para las empresas afectadas sería del orden de 2 800 millones EUR.

### **Opción C - declaración de IVA normalizada opcional para las empresas**

Se supone que todas las empresas que operan a nivel internacional (unos 3,8 millones) y en torno al 80 % de las empresas que están registradas en los Estados miembros con declaraciones de IVA más complicadas pasarán a la declaración normalizada. El ahorro de costes esperado ascendería a los 15 000 millones EUR, de los cuales 4 500 millones EUR corresponderían a las empresas que operan a escala internacional. Esto incluye el ahorro por la supresión de la declaración de IVA anual (1 900 millones EUR) y por las declaraciones de IVA trimestrales para las microempresas (1 800 millones EUR).

Los costes globales de implantación y cambio para las 20,4 millones de empresas afectadas (0,4 millones de grandes empresas, 1,4 millones de PYME y 18,6 millones de microempresas) equivaldría a 2 900 millones EUR.

### **Opción D - opcional para las empresas que presenten declaraciones de IVA en más de un Estado miembro**

Como solo las empresas que operan a nivel internacional (alrededor de 3 millones) podrían cambiar a la declaración normalizada, el ahorro de costes esperado en los gastos ordinarios para estas empresas ascendería a 6 000 millones EUR. El coste de cambio se limitaría a 500 millones EUR.

Si todas las microempresas a las que se está ofreciendo la declaración normalizada que están actualmente obligadas a presentar declaraciones de IVA mensuales tuvieran que seguir haciéndolo, esto representaría alrededor de 800 millones EUR de pérdida de ahorro. Otra variante podría ser ofrecer a todas las microempresas la posibilidad de presentar declaraciones con menor frecuencia (incluso a las que no se beneficien de la declaración normalizada) y el ahorro adicional en comparación con los 6 000 millones EUR sería en ese caso de 1 000 millones EUR.

Si se suprimiera la obligación de presentar declaraciones de IVA recapitulativas anuales para todas las empresas en los países que exigen dichas declaraciones, esto representaría alrededor de 800 millones EUR de pérdida de ahorro.

### **Opción E - declaración de IVA normalizada obligatoria con flexibilidad limitada para que los Estados miembros determinen la información a partir de una lista normalizada**

Al igual que en la opción B, los beneficios brutos anuales se estiman en 15 000 millones EUR. Sin embargo, a diferencia de la opción B, no hay pérdida en los Estados miembros que tienen unas declaraciones de IVA nacionales más simples.

El coste único de cambio para los 30 millones de empresas ascendería, a primera vista (como en la opción B) a 4 250 millones EUR. Sin embargo, podría no incurrirse en costes de cambio en los países que simplemente exigieran la misma información que antes (aunque en un formato normalizado), de modo que el coste global de cambio con arreglo a esta hipótesis podría limitarse a 2 900 millones EUR.

Si todas las microempresas que tienen que presentar actualmente las declaraciones de IVA mensuales siguieran haciéndolo, supondría un coste de 1 800 millones EUR en pérdidas de ahorro, y si no se suprimiera la obligación de presentar las declaraciones de IVA recapitulativas anuales el ahorro se reduciría en 2 800 millones EUR.

### **6.3. Coste de la gestión de las declaraciones de IVA para los Estados miembros**

La introducción obligatoria de una declaración de IVA normalizada obligará a todos los Estados miembros a cambiar su declaración de IVA nacional, bien complementándola (opciones C y D), bien sustituyéndola (opciones B y E). Esto originará costes, por ejemplo por los cambios en páginas web y sistemas informáticos, por informar a todas las empresas de los cambios y por el reciclaje del personal. También puede repercutir en la auditoría y el control por los cambios necesarios en las herramientas de análisis de riesgos.

Según los cálculos del estudio de PwC (2013), los Estados miembros afectados por la introducción de la declaración de IVA normalizada podrían incurrir en unos costes únicos adicionales en materia informática de entre 800 y 1 000 millones EUR, aproximadamente.

Los Estados miembros muestran su preocupación en relación con otros aspectos distintos de los costes, como la pérdida de información sobre análisis de riesgos y auditorías y las posibles repercusiones sobre la dotación de personal.

Esta preocupación se deriva del supuesto de que «cuanta más información se pida mayor será el cumplimiento por parte de los contribuyentes». No obstante, este supuesto no se ve respaldado por pruebas, ya que no parece que haya ninguna correlación negativa entre el número de casillas que deben rellenarse en una declaración de IVA y la brecha del IVA de un país determinado.

Los Estados miembros pueden encontrar ciertas ventajas en una declaración de IVA normalizada:

- un intercambio de información más sencillo entre Estados miembros para detectar el fraude más rápidamente;
- más exactitud de la información con un menor número de errores, ya que la declaración de IVA estaría normalizada y en la mayoría de los casos sería más sencilla que la nacional;
- fomentar el cumplimiento voluntario, especialmente para las pequeñas empresas;
- facilitar la transición hacia la ventanilla única.

En cuanto a las opciones C y D, los Estados miembros fueron claros y unánimes al destacar que una doble declaración de IVA, es decir, mantener su actual declaración de IVA e introducir, en paralelo, una declaración de IVA normalizada de la UE sería demasiado complejo y costoso de gestionar. Se producirían diferencias en relación con el nivel de la información recibida, las normas y procedimientos para las empresas que pasen de una declaración de IVA a otra y la compatibilidad de los datos históricos para el análisis de riesgos.

## **7. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES**

La ponderación de la repercusión de las diversas opciones se ha basado a partes iguales en los efectos positivos sobre las empresas en términos de eliminación de los obstáculos al comercio transfronterizo y la reducción de las cargas administrativas, y el efecto negativo del coste de la aplicación del cambio para los Estados miembros.

El coste para los Estados miembros ha sido difícil de estimar, por lo que los factores principales se basan en:

- el número de declaraciones de IVA ofrecidas a las empresas (el sistema dual es más costoso)
- el número de Estados miembros afectados.

Otros factores, como los efectos sociales o los cambios en el medio ambiente, son mínimos y puede darse por descontado que no tienen ningún efecto importante en la decisión sobre qué opción es más favorable.

Se trata fundamentalmente de encontrar un punto de equilibrio entre el aumento de la flexibilidad para las empresas, lo cual reduce aún más las cargas administrativas, y los costes, y la complejidad para los Estados miembros. La opción C supone la mayor reducción de las cargas para las empresas, pero es la más desfavorable para los Estados miembros. Del mismo

modo, la opción A es la mejor para los Estados miembros, pero ofrece la menor reducción de cargas a las empresas (de hecho no ofrece ninguna).

Es en este contexto en el que una solución de compromiso alternativa, la opción E, combina una mayor reducción de las cargas administrativas para las empresas con un menor impacto sobre los Estados miembros.

Opción	Reducción total de las cargas administrativas (transfronterizas y nacionales)		Coste para los Estados miembros			Puntuación total
	EUR	Clasificación	Nº sistemas de declaración de IVA	Nº Estados miembros afectados	Clasificación	Clasificación
E	12 000 a 15 000 millones EUR	2º	1	19	2º	1º
C	15 000 millones EUR	1º	2	27	4º=	2º
B	12 000 millones EUR	3º	1	27	3º	3º
A	0	5º	1	0	1º	4º
D	6 000 millones EUR	4º	2	27	4º=	5º

## 8. EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO

El seguimiento continuo de las cargas administrativas con respecto a las cargas y estimaciones de la brecha del IVA permitirá una revisión suficiente de la declaración de IVA normalizada.