

IV

(Informaciones)

INFORMACIONES PROCEDENTES DE INSTITUCIONES
Y ÓRGANOS DE LA UNIÓN EUROPEA

TRIBUNAL DE CUENTAS

INFORME ESPECIAL Nº 8/2007

**sobre la cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el
valor añadido, acompañado de las respuestas de la Comisión***(presentado en virtud del artículo 248 CE, apartado 4, párrafo segundo)*

(2008/C 20/01)

ÍNDICE

	Apartados	Página
GLOSARIO		3
RESUMEN	I-VII	5
INTRODUCCIÓN	1-11	6
Contexto de la fiscalización	1-11	6
ENFOQUE Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN	12-17	8
OBSERVACIONES	18-93	8
Intercambio de información entre los Estados miembros, previa solicitud	18-49	8
Intensidad de la cooperación	19-23	8
Puntualidad de las respuestas	24-42	9
Calidad de las respuestas	43-49	12
Intercambio de información sin solicitud previa	50-56	13
Sistema de intercambio de información sobre el IVA (VIES)	57-70	14
Provisión puntual de datos	60-61	14
Acceso a los datos y exactitud de estos	62-65	14
Verificación de los números de IVA por parte de los operadores	66-68	15
Mejoras en la funcionalidad de VIES (VIES II)	69-70	15
Instrumentos para fomentar un enfoque de control multilateral	71-77	15
Presencia de funcionarios fiscales en otros Estados miembros	71-72	15
Controles simultáneos y multilaterales	73-77	16

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
Promoción y evaluación de la cooperación administrativa por la Comisión	78-83	17
Otras limitaciones a una cooperación eficaz	84-93	17
Ausencia de normas comunes para retirar los números de identificación a efectos del IVA	85-87	17
Dificultades para la persecución judicial transfronteriza	88-91	17
Cuantificación y análisis insuficientes del fraude de IVA	92-93	18
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	94-112	18
Conclusiones	94-103	18
Recomendaciones	104-112	19
Respuestas de la Comisión		20

GLOSARIO

Cooperación administrativa - Intercambio de información entre los Estados miembros a través del cual las autoridades fiscales se prestan asistencia mutua y cooperan con la Comisión de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1798/2003 del Consejo ⁽¹⁾, con el fin de garantizar la correcta aplicación del IVA a las entregas de bienes y a la prestación de servicios, a la adquisición intracomunitaria y a la importación de bienes. Por regla general, los intercambios de información entre Estados miembros abarcan cualquier información, incluida la relativa a casos específicos, que pueda ser útil para calcular correctamente el IVA y pueden efectuarse con o sin solicitud previa. El Reglamento está basado en el artículo 93 CE, que establece que el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, debe adoptar las disposiciones referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.

Fraude carrusel - véase **Operador desaparecido**.

Sistema común de impuesto sobre el valor añadido (IVA) - El principio del sistema común de IVA implica la aplicación de un impuesto general sobre el consumo exactamente proporcional al precio de los bienes y servicios conforme a las normas establecidas en la Directiva 2006/112/CE del Consejo ⁽²⁾. Por ejemplo, el tipo de IVA normalizado establecido por los Estados miembros debe ser al menos el 15 %, y el tipo reducido, al menos el 5 %. En cada fase de la cadena comercial, el vendedor carga el IVA en las ventas, pero debe a la administración el importe de este impuesto menos el IVA pagado en las compras efectuadas durante el negocio. Este proceso continúa hasta el consumidor final, que soporta el IVA del valor total de la adquisición. El IVA recaudado del consumidor es abonado a las autoridades fiscales por el vendedor de los bienes. Si un operador efectúa entregas de bienes intracomunitarios, tiene derecho a obtener una restitución del IVA pagado en el momento de la expedición a un operador de otro Estado miembro. El IVA debido por la operación debe ser pagado por el operador del Estado miembro de destino al tipo vigente en dicho Estado.

Fiscalis - Programa de acción comunitario plurianual destinado a mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior a través de sistemas de comunicación y de intercambio de información, de controles multilaterales, intercambios de personal, seminarios y otras actividades de formación. La Decisión Fiscalis ⁽³⁾ no solo abarca el impuesto sobre el valor añadido, sino también los impuestos especiales que gravan el alcohol, las labores del tabaco y los hidrocarburos, los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio y los impuestos sobre las primas de seguros. El marco financiero del programa para el periodo 2003 a 2007 se fijó en 67,3 millones de euros.

Estado recapitulativo - Declaración que ha de presentar todo sujeto pasivo identificado a efectos de IVA que efectúe entregas intracomunitarias. El estado recapitulativo debe establecerse para cada trimestre civil y registrar el valor total de bienes suministrados a cada comprador en otros Estados miembros, listados por número de identificación a efectos de IVA.

Operador desaparecido - Todo operador inscrito en el censo del IVA, que, potencialmente con intención defraudadora, adquiera bienes o preste servicios o simule hacerlo, sin pagar el IVA, y cobre dicho impuesto al suministrar tales bienes o prestar tales servicios, sin ingresar, no obstante, las cuotas del impuesto a la autoridad nacional correspondiente. Los clientes del operador desaparecido pueden actuar de buena fe o estar implicados en el fraude. Los clientes pueden solicitar a la autoridad fiscal la restitución del IVA pagado al operador desaparecido. Si los mismos bienes circulan repetidamente entre Estados miembros, se denomina fraude carrusel. Estos sistemas de fraude pueden ser muy sofisticados e incluir a operadores desaparecidos de varios Estados miembros y perjudicar los intereses financieros de todos los Estados miembros afectados.

Sujeto pasivo - Cualquier persona que, de manera independiente, lleva a cabo en cualquier lugar una actividad económica, cualquiera que sea el objeto o resultados de dicha actividad.

CPCA - El Comité Permanente de Cooperación Administrativa es un comité de reglamentación establecido conforme al artículo 44 del Reglamento (CE) n° 1798/2003, que asiste a la Comisión en los asuntos establecidos en dicho reglamento. Está formado por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión. Para emitir sus dictámenes, el Comité, que suele reunirse dos veces al año, adopta sus decisiones por la mayoría expuesta en el artículo 205, apartado 2, del Tratado CE (mayoría cualificada).

IVA - véase **sistema común de impuesto sobre el valor añadido**.

⁽¹⁾ DO L 264 de 15.10.2003, p. 1.

⁽²⁾ DO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

⁽³⁾ Decisión n° 2235/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2002, por la que se adopta un programa comunitario destinado a mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior (programa Fiscalis 2003-2007) (DO L 341 de 17.12.2002, p. 1).

Recursos propios IVA - En 2006, los recursos propios procedentes del IVA ascendieron a 17 200 millones de euros, lo que constituye el 15,8 % de los ingresos comunitarios. Los recursos propios IVA se contabilizan sobre una base imponible armonizada (es decir, una base del IVA corregida para tener en cuenta todas las excepciones u opciones específicas utilizadas por los Estados miembros). De ese modo, los pagos de recursos propios IVA efectuados por los Estados miembros al presupuesto comunitario no están afectados por los distintos tipos de IVA o por las excepciones vigentes. El punto de partida para el cálculo de los recursos propios devengados del IVA es el importe total neto de ingresos por IVA recaudado por cada Estado miembro durante un año determinado. En caso de que se recaude menos IVA debido a fraude o a evasión, normalmente también se reducirán los recursos propios por IVA pagados al presupuesto comunitario, a no ser que las bases imponibles consideradas estén niveladas al 50 % de la RNB, como sucede en algunos Estados miembros.

Número de identificación a efectos del IVA - A todo sujeto pasivo que pretenda efectuar suministros de bienes o prestaciones de servicios, o efectuar compras a efectos de negocios, se le asigna un número individual, con un prefijo o dos letras por los cuales se identifica al Estado miembro de partida.

VIES - El sistema de intercambio de información sobre el IVA (*VAT Information Exchange System*) es una red electrónica de transmisión de información sobre la validez de los números de identificación a efectos del IVA de empresas registradas en los Estados miembros. Además, el sistema VIES también proporciona a las administraciones de los Estados miembros información relativa a las entregas comunitarias (exentas de impuestos). La información sobre datos de registro del IVA es recabada por las administraciones nacionales y almacenada en bases de datos nacionales para poder ser consultada a distancia. Lo mismo ocurre con las entregas intracomunitarias declaradas en «estados recapitulativos». El sistema fue establecido para compensar la supresión de formalidades y controles aduaneros.

RESUMEN

I. La evasión y el fraude a gran escala en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido provocan distorsiones en el funcionamiento del mercado único y afectan a los intereses financieros de los Estados miembros y a la financiación del presupuesto comunitario.

II. En 2004 entró en vigor nueva legislación comunitaria para acelerar y reforzar la cooperación transfronteriza entre las autoridades de los Estados miembros, principalmente a través de unos procedimientos más claros, un intercambio de información más exhaustivo y un contacto directo más estrecho entre las oficinas tributarias locales.

III. La fiscalización del Tribunal tuvo por objeto determinar si los intercambios de información entre los Estados miembros se efectúan con puntualidad y eficacia, y si están sustentados en unos procedimientos sólidos y unas estructuras administrativas adecuadas.

IV. La fiscalización reveló que los intercambios de información entre los Estados miembros pueden ayudar a estos a calcular los impuestos correctamente y a prevenir y detectar el fraude.

V. No obstante, el Tribunal observó lo siguiente:

- a) no se hace uso suficiente de las nuevas posibilidades para reforzar y acelerar la cooperación ni todos los Estados miembros han establecido unas estructuras administrativas y/o unos procedimientos operativos idóneos para garantizar una cooperación eficiente;
- b) la mitad del intercambio de información previa solicitud no tiene lugar dentro de los plazos exigidos por la legislación y rara vez se notifica que se producirán retrasos en el envío de las respuestas o se envían respuestas provisionales;
- c) en todos los Estados miembros se producen retrasos en el envío de las respuestas, pero su frecuencia difiere de manera considerable entre unos y otros. A veces existen diferencias considerables entre el número de solicitudes que un Estado miembro declara haber recibido y el que otros Estados miembros declaran haberle enviado;
- d) el marco de los intercambios de información sin solicitud previa no está bien definido y la información facilitada de manera espontánea no siempre se explota sistemáticamente;
- e) el retraso en la puesta a disposición y la falta de fiabilidad de los datos en el actual sistema de intercambio de información sobre el IVA (VIES) aumentan el riesgo de que pasen desapercibidos la evasión y el fraude.

VI. Es necesaria una cooperación más rápida e intensiva, más contactos directos entre agencias tributarias locales y una mejor supervisión para garantizar que los Estados miembros se presten una asistencia mutua eficiente.

VII. Las debilidades del VIES deben resolverse con urgencia, por ejemplo acortando de manera radical el plazo para obtener y registrar datos y facilitando un mayor acceso directo a los datos para permitir las consultas multilaterales.

INTRODUCCIÓN

Contexto de la fiscalización

1. La evasión y el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido (IVA) distorsionan la libre competencia en el mercado único y reducen los ingresos fiscales de los Estados miembros. Como ha subrayado el Consejo ⁽¹⁾, este fraude debe combatirse con eficacia y decisión por el interés de los empresarios honrados y de los presupuestos de los Estados miembros. Para complementar los esfuerzos nacionales en este sentido, el Consejo acordó el 28 de noviembre de 2006 que era necesario establecer urgentemente una estrategia antifraude a escala comunitaria para combatir el fraude fiscal.

2. La evasión y el fraude en relación con el IVA también inciden en la financiación del presupuesto de la Unión Europea, puesto que dan lugar a una mayor necesidad de recurrir a los recursos propios de los Estados miembros basados en la renta nacional bruta (RNB). El recurso RNB debe sufragar el saldo del total de gastos no cubiertos con otros recursos, por lo que las pérdidas ocasionadas por el fraude de IVA afectan al saldo global del sistema de recursos propios establecido por la legislación comunitaria ⁽²⁾. Puesto que los criterios para calcular los recursos IVA y RNB son diferentes, estas pérdidas también pueden afectar a la incidencia de la carga financiera que deben soportar los Estados miembros ⁽³⁾, menoscabando así el principio de equidad.

3. Aunque no en todos los Estados miembros se han llevado a cabo investigaciones sobre la magnitud de la evasión y el fraude del IVA, se han publicado varias estimaciones. La Asociación Internacional del IVA ⁽⁴⁾ cita unas estimaciones de las pérdidas de IVA que oscilan entre 60 000 y 100 000 millones de euros anuales en toda la Unión Europea. Solo en el Reino Unido, HM Revenue and Customs (HMRC) (administración fiscal y aduanera del Reino Unido) estima que en el ejercicio fiscal 2005-2006 las pérdidas de ingresos por IVA ascendieron a 18 200 millones de euros ⁽⁵⁾. En Alemania, el Ministerio de Finanzas publicó ⁽⁶⁾ los resultados de un estudio que estimaba, para 2005, pérdidas de IVA por un valor de 17 000 millones de euros.

4. La evasión de IVA está vinculada en su mayor parte a actividades económicas no declaradas («economía sumergida»). No obstante, existe también una parte significativa de evasión de IVA que tiene lugar como efecto colateral de las disposiciones establecidas en este ámbito con la introducción del mercado único en

1993. En el comercio intracomunitario, las mercancías suministradas están exentas de IVA. El IVA debido ha de pagarse en el Estado miembro al que llegan las mercancías. Estas disposiciones pueden dar lugar a una evasión del IVA bien en el país proveedor, o bien en el de destino. Existen tres tipos de evasión:

- a) declaración de entregas intracomunitarias reteniendo las mercancías a la venta en el mercado doméstico sin IVA;
- b) ausencia de pago del IVA a la llegada al Estado miembro de destino;
- c) fraude del operador desaparecido ⁽⁷⁾.

Los sistemas de fraude con frecuencia son sofisticados y se extienden por varios Estados miembros, implicando a numerosas empresas. Por ejemplo, Eurojust notificó en marzo de 2007 ⁽⁸⁾ un caso de fraude carrusel de IVA a escala internacional estimado en 2 100 millones de euros y que abarcaba a 18 Estados miembros. Solo en el Reino Unido, según la HMRC ⁽⁵⁾, podrían atribuirse pérdidas de entre 3 000 millones y 4 500 millones de euros en el ejercicio fiscal 2005-2006 al denominado fraude de IVA intracomunitario del operador desaparecido.

5. Mientras que las mercancías atraviesan libremente las fronteras internas, la acción de las autoridades fiscales nacionales queda limitada en gran medida por dichas fronteras. Si un operador efectúa entregas intracomunitarias, tiene derecho a obtener una restitución del IVA abonado. El IVA debido ha de ser pagado entonces por el operador del Estado miembro de destino. La cooperación entre las autoridades de los Estados miembros resulta pues necesaria para intercambiar la información necesaria para valorar el IVA correctamente. El sistema común de intercambio de información entre los Estados miembros se rige por el Reglamento (CE) n° 1798/2003 del Consejo, de 7 de octubre de 2003, sobre cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido ⁽⁹⁾ (en adelante denominado «el Reglamento»), que entró en vigor el 1 de enero de 2004, y por el que se deroga el antiguo Reglamento (CEE) n° 218/92 ⁽¹⁰⁾ y establece las condiciones bajo las cuales deben cooperar las autoridades fiscales de los Estados miembros entre sí y con la Comisión. El reglamento no excluye una asistencia mutua más global basada en otros actos jurídicos, incluidos acuerdos bilaterales o multilaterales. Cuando los Estados miembros celebran acuerdos bilaterales adicionales en materia de cooperación administrativa, deben informar de ello sin demora a la Comisión y a los demás Estados miembros.

⁽¹⁾ Conclusiones del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de 5 de junio de 2007.

⁽²⁾ Decisión 2000/597/EC, Euratom del Consejo, de 29 de septiembre de 2000, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (DO L 253 de 7.10.2000, p. 42).

⁽³⁾ Véase el apartado 10 del Dictamen n° 4/2005 del Tribunal, sobre una propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas y una propuesta de Reglamento del Consejo sobre las medidas de aplicación de la corrección de desequilibrios presupuestarios de conformidad con los artículos 4 y 5 de la Decisión del Consejo, de (...), sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (DO C 167 de 7.7.2005, p. 1).

⁽⁴⁾ International VAT Association: *Combating VAT fraud in the EU — the way forward*, marzo de 2007.

⁽⁵⁾ HM Revenue & Customs: *Measuring Indirect Tax Losses — 2006*, diciembre de 2006.

⁽⁶⁾ *Monatsbericht des BMF*, enero de 2006, p. 45.

⁽⁷⁾ Véase el glosario.

⁽⁸⁾ Véase el comunicado de prensa de Eurojust de 13 de marzo de 2007.

⁽⁹⁾ DO L 264 de 15.10.2003, p. 1.

⁽¹⁰⁾ DO L 24 de 1.2.1992, p. 1.

6. Al adoptar el Reglamento en octubre de 2003, el Consejo señaló ⁽¹⁾ que hasta entonces se habían infrautilizado los dispositivos de cooperación administrativa y propugnaba una mayor intensificación del intercambio de información para combatir el fraude con mayor eficacia.

7. El reglamento prevé tres tipos de intercambio de información (véase el gráfico 1):

- a) Intercambio de información a través de la base de datos electrónica VIES. Los Estados miembros deben aportar información sobre los números de identificación de IVA atribuidos a los operadores y sobre los suministros intracomunitarios de mercancías declarados por dichos operadores. Otros Estados miembros pueden consultar la base de datos para obtener esta información y comprobarla con las declaraciones efectuadas por sus propios operadores.
- b) Intercambio de información más detallada previa solicitud específica, por ejemplo cuando las investigaciones efectuadas a través de VIES o el resultado de un análisis de riesgos suscitan sospechas sobre una operación.
- c) Intercambio de información sin solicitud previa, por ejemplo cuando un Estado miembro tiene motivos para creer que se ha infringido la legislación en materia de IVA en otro Estado miembro.

8. Los intercambios de información en virtud del Reglamento se canalizan principalmente a través de las oficinas centrales de enlace (OCE). Cada Estado miembro debe designar una única OCE responsable de los contactos con los demás Estados miembros. Además, pueden delegarse a otros servicios o agentes competencias para intercambiar información directamente con otros Estados miembros.

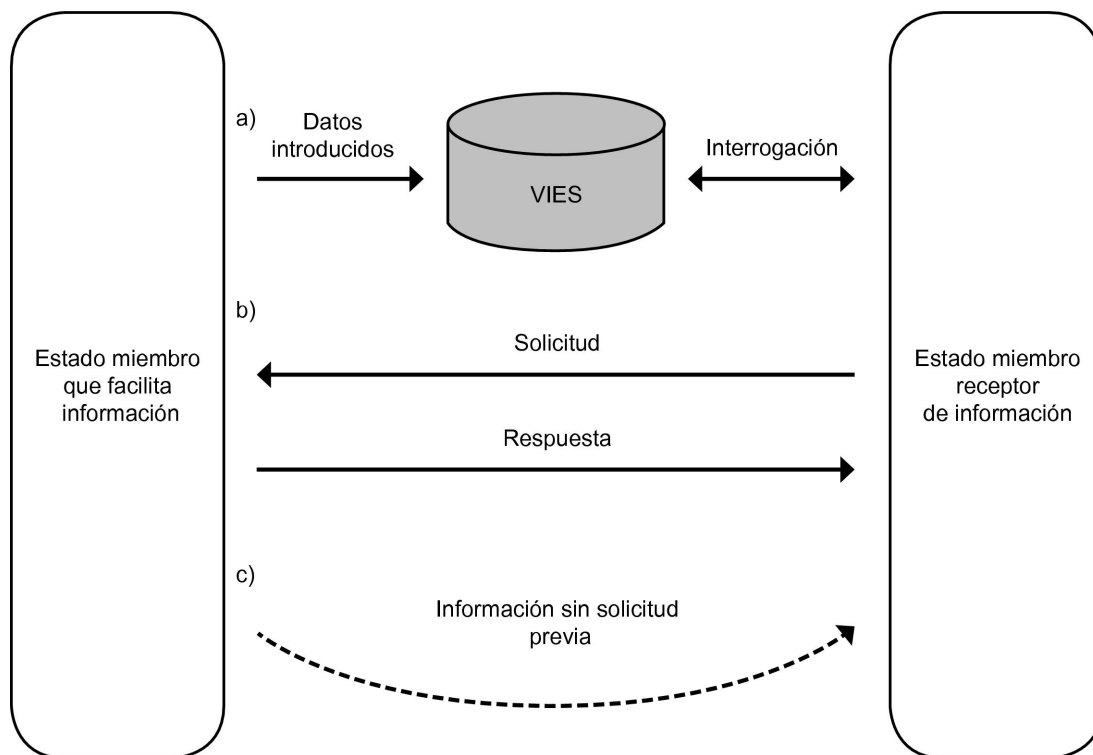
9. Por otra parte, el Reglamento establece normas para que se lleven a cabo controles en dos o más Estados miembros simultáneamente y permite la presencia de agentes fiscales en otros Estados miembros, para, por ejemplo, acceder a documentación que se halle en ellos o asistir a investigaciones en curso.

10. El reglamento también prevé que la Comisión asuma la función de promover y evaluar la cooperación administrativa entre los Estados miembros, para lo cual recibe la asistencia de un comité formado por representantes de los Estados miembros, el Comité Permanente de Cooperación Administrativa (CPCA).

11. Por otra parte, el Reglamento constituye, junto con la Decisión n° 2235/2002/CE sobre el programa Fiscalis, la base jurídica con arreglo a la cual el gasto comunitario ⁽²⁾ se emplea para desarrollar y mantener sistemas electrónicos de intercambio de información entre las administraciones nacionales, controles multilaterales, seminarios de formación para agentes fiscales e intercambio de agentes entre administraciones. El marco

Gráfico 1

Tipos de intercambio de información



⁽¹⁾ Véanse los considerandos 12 y 13 del Reglamento.

⁽²⁾ Véase el presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2007, sección III, capítulo 14 05: Política fiscal (DO L 77 de 16.3.2007, p. 776/777).

financiero de Fiscalis para el período 2003 a 2007 se estableció en 67,3 millones de euros.

ENFOQUE Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

12. La fiscalización del Tribunal tuvo por objeto evaluar si los intercambios de información entre los Estados miembros tienen lugar a tiempo y con eficacia y se han establecido unos procedimientos y unas estructuras administrativas adecuados que sirvan de apoyo de la cooperación administrativa. La fiscalización abarcó los siguientes aspectos:

- intercambio de información previa solicitud,
- intercambio de información sin solicitud previa,
- información a través de la base de datos VIES,
- instrumentos para reforzar un enfoque de control multilateral,
- promoción y evaluación de la cooperación administrativa por parte de la Comisión.

13. En 2006, se visitaron las OCE de siete Estados miembros ⁽¹⁾. Se examinó una muestra de 420 intercambios de información previa solicitud, enviados o recibidos en 2005 por estos Estados miembros, y se evaluaron la puntualidad y la calidad de las respuestas, aunque no se verificó la exactitud de las distintas evaluaciones fiscales.

14. Se llevaron a cabo visitas de inspección de conformidad del artículo 248, apartado 3, del Tratado, que establece que el control del Tribunal debe llevarse a cabo, en caso necesario, en las dependencias de cualquier órgano que gestione ingresos o gastos en nombre de la Comunidad y en los Estados miembros, incluidas las dependencias de cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del presupuesto. El Ministerio de Finanzas alemán, no obstante, no admitió una solicitud de fiscalización del Tribunal afirmando que, en su opinión, no existía una base jurídica para tal fiscalización, por lo que las observaciones del presente informe relativas a Alemania están basadas en constataciones de visitas de control a otros Estados miembros, en información obtenida en visitas de inspección en la Comisión, y en informes disponibles al público.

15. En 23 casos ⁽²⁾ seleccionados de la muestra, el Tribunal invitó a los Estados miembros a facilitar datos sobre el modo en que la información obtenida a través de los intercambios era seguida por las agencias tributarias locales que habían iniciado las solicitudes.

(1) Se efectuaron visitas de inspección en Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Eslovenia y el Reino Unido.

(2) Alemania: 4 casos; Bélgica, Francia y Reino Unido: 3 casos; Austria, Irlanda y Países Bajos: 2 casos; Finlandia, Hungría, Italia y Polonia: 1 caso. Hasta la fecha, Francia y Alemania no han proporcionado respuestas a la solicitud del Tribunal.

16. En la Comisión se examinó el funcionamiento de los servicios pertinentes, con una revisión de la gestión del programa Fiscalis, así como del funcionamiento del Comité Permanente de Cooperación Administrativa (SCAC).

17. Por otra parte, se utilizaron los informes y el trabajo de los tribunales de cuentas de los Estados miembros que habían llevado a cabo fiscalizaciones similares. También se efectuó un seguimiento de cuestiones planteadas en anteriores informes del Tribunal ⁽³⁾.

OBSERVACIONES

Intercambio de información entre los Estados miembros, previa solicitud

18. El artículo 5 del Reglamento prevé el intercambio de información entre los Estados miembros previa solicitud. Por regla general, toda información que pueda contribuir a efectuar una valoración correcta del IVA puede ser objeto de una solicitud, incluida la información relativa a casos específicos. Con el fin de obtener la información solicitada por la administración fiscal de otro Estado miembro, la autoridad pertinente debe proceder como si actuara por cuenta propia.

Intensidad de la cooperación

19. Desde que el Reglamento entró en vigor el 1 de enero de 2004, el número de solicitudes de información ha aumentado en un 62 %. Pasó de 18 162 solicitudes en 2003 a 29 381 en 2006.

Aumento en los intercambios debido principalmente a la ampliación

20. No obstante, un análisis de las cifras facilitadas por los Estados miembros a la Comisión ⁽⁴⁾ muestra que este incremento parece principalmente atribuible a la ampliación ⁽⁵⁾, dado que el número de solicitudes enviadas en la EU-15 en 2005 y 2006 quedó por debajo del nivel alcanzado en 2004 (véase el cuadro 1).

(3) Informe Especial n° 9/98 sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea en materia del IVA aplicable a los intercambios intracomunitarios (DO C 356 de 20.11.1998, p. 1) e Informe Anual 2001, apartados 1.45 a 1.55 (DO C 295 de 28.11.2002, p. 9).

(4) Las cifras correspondientes a 2006 todavía son provisionales.

(5) De EU-15 a EU-25 el 1 de mayo de 2004.

Cuadro 1

Número de solicitudes de intercambio de información (según los Estados miembros solicitantes)

Ejercicio	Solicitudes intercambiadas entre EU-15	Solicitudes enviadas o recibidas por EU-10	Número total de solicitudes
2002	17 059	—	17 059
2003	18 162	—	18 162
2004	21 587	514	22 101
2005	19 649	6 100	25 749
2006	20 533	8 848	29 381

Fuente: Estadísticas de los Estados miembros con arreglo al Reglamento (CE) n° 1925/2004, cálculos de auditoría. Estadísticas de 2006 provisionales.

21. En 2006, más de 3,3 millones de operadores de toda la UE declararon haber efectuado adquisiciones procedentes de otros Estados miembros. Esto significa que, aún partiendo de la suposición moderada de que cada uno de los 29 381 intercambios de información previa solicitud en 2006 se refiriera a distintos operadores, la probabilidad de ser objeto de este tipo de intercambio de información era inferior al 0,9 %. En realidad, la probabilidad era aún menor, puesto que una serie de empresas fueron objeto de varias solicitudes.

Contacto directo limitado entre agencias locales

22. Una razón importante por la que la cooperación no se ha intensificado más es el escaso aprovechamiento de las posibilidades de descentralización ofrecidas por el Reglamento. En el momento de la aprobación de este, el Consejo señaló que ⁽¹⁾, hasta entonces, no había existido un contacto directo suficiente entre las oficinas locales, ya que lo normal es que la comunicación se lleve a cabo entre las oficinas centrales de enlace y que esta centralización se ha traducido en una infrutilización del dispositivo de cooperación administrativa. El Consejo concluía indicando en que debían tomarse disposiciones que posibiliten la existencia de contactos más directos entre servicios.

23. Hasta ahora los Estados miembros han hecho poco uso de esta opción. Solo unos pocos ⁽²⁾ han descentralizado las competencias hacia los servicios territoriales. Si la descentralización solo se lleva a cabo en una minoría de los Estados miembros, no producirá unos efectos plenos, al no existir contrapartidas de cooperación descentralizada en la mayoría de los demás Estados miembros.

⁽¹⁾ Véase el 12 considerando del Reglamento.

⁽²⁾ En Finlandia y Francia esta competencia se ha delegado sistemática y globalmente a las agencias fiscales regionales.

Puntualidad de las respuestas

Respuesta tardía a la mitad de las solicitudes

24. Una respuesta rápida a las solicitudes de información es crucial para una cooperación eficaz. Permite la rápida identificación de empresas fraudulentas y dificultan a los defraudadores la ocultación de los beneficios obtenidos del fraude del IVA. El reglamento, por lo tanto, obliga a los Estados miembros a intercambiar información con la mayor rapidez posible y no más tarde de tres meses después de la recepción de una solicitud. Cuando la autoridad consultada ya se encuentra en posesión de la información, el límite de tiempo se reduce a un mes.

25. Las estadísticas correspondientes a 2006 facilitadas por los Estados miembros muestran que casi el 50 % de las solicitudes no se respondieron dentro del plazo. Esta cifra es incluso superior a la de 2005, en que el 42 % de las respuestas se enviaron con retraso.

26. Los retrasos en las respuestas tienen lugar en todos los Estados miembros, pero su frecuencia difiere significativamente entre ellos. En 2006, dos Estados miembros ⁽³⁾ respondieron dentro del plazo en casi el 90 % de los casos, mientras que ocho Estados miembros ⁽⁴⁾ respondieron tarde en más del 50 % de los casos (véase el cuadro 2).

⁽³⁾ Lituania y Eslovenia.

⁽⁴⁾ República Checa, Dinamarca, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal.

Cuadro 2

Respuestas tardías por Estado miembro

	Número de solicitudes recibidas según Estados miembros solicitantes		Respuestas tardías según Estados miembros solicitantes (tras plazo de 90 días)		% de respuestas tardías	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Bélgica	1 471	1 610	537	604	36,5	37,5
República Checa	409	639	54	347	13,2	54,3
Dinamarca	679	832	282	511	41,5	61,4
Alemania	6 255	6 929	2 707	3 195	43,3	46,1
Estonia	132	203	16	44	12,1	21,7
Grecia	213	318	103	138	48,4	43,4
España	2 837	3 225	1 515	2 028	53,4	62,9
Francia	2 138	2 380	917	1 308	42,9	55,0
Irlanda	237	319	96	158	40,5	49,5
Italia	2 802	2 963	1 786	1 924	63,7	64,9
Chipre	139	285	40	119	28,8	41,8
Letonia	144	403	13	122	9,0	30,3
Lituania	192	166	13	18	6,8	10,8
Luxemburgo	456	576	123	306	27,0	53,1
Hungría	283	537	82	193	29,0	35,9
Malta	12	29	4	12	33,3	41,4
Países Bajos	2 143	2 588	1 171	1 597	54,6	61,7
Austria	885	1 092	145	289	16,4	26,5
Polonia	588	772	80	308	13,6	39,9
Portugal	506	514	288	404	56,9	78,6
Eslovenia	96	118	9	15	9,4	12,7
República Eslovaca	316	509	40	129	12,7	25,3
Finlandia	179	177	25	44	14,0	24,9
Suecia	395	416	118	109	29,9	26,2
Reino Unido	2 242	1 781	526	643	23,5	36,1
Total	25 749	29 381	10 690	14 565	41,5	49,6

Fuente: Estadísticas de los Estados miembros con arreglo al Reglamento (CE) n° 1925/2004, cálculos de auditoría. Estadísticas de 2006 provisionales.

27. Por lo que respecta a las respuestas facilitadas en un mes, las estadísticas reflejan una reducción en el número de veces en que se ha cumplido el plazo, pasando de 2 154 casos en 2004 a 1 885 en 2006. Comparado con el número total de solicitudes, esto significa que la proporción de respuestas rápidas descendió del 9,7 % en 2004 al 6,4 % en 2006.

28. Por otra parte, en determinados Estados miembros visitados, se constató que una serie de solicitudes llevaban pendientes durante un año o más. En Italia, por ejemplo, en el momento de la visita de fiscalización del Tribunal en mayo de 2006, quedaban 182 solicitudes no respondidas solo del último cuatrimestre de 2004. En el Reino Unido, a comienzos de 2006, aún quedaban pendientes 121 solicitudes de 2003 y 2004.

Pocas respuestas provisionales

29. El reglamento establece explícitamente que cuando la autoridad requerida no pueda responder a la solicitud en el plazo previsto, debe informar por escrito inmediatamente a la autoridad requerida de los motivos que le impiden respetar este plazo

y de cuándo considera probable que pueda responder. No obstante, rara vez se da una notificación previa de probables retrasos. Solo se enviaron en 3 de los 57 casos no respondidos a tiempo examinados por el Tribunal.

30. Las estadísticas correspondientes a 2006 facilitadas por los Estados miembros mostraron que solo en el 5 % de todos los casos (737 de 14 565 respuestas tardías) se habían notificado retrasos a las autoridades solicitantes. La ausencia de tal notificación impide al Estado miembro tomar acciones alternativas al saber que la solicitud no será respondida con prontitud.

31. Además, durante la fiscalización solo se hallaron unos pocos casos en que se facilitara información parcial que ya estuviera en posesión de la autoridad requerida y por

lo tanto, disponible, a la que siguiera una respuesta más completa una vez que hubieran tenido lugar las visitas de control fiscal.

Falta de prioridad a las solicitudes por parte de las oficinas tributarias locales

32. La auditoría reveló una serie de factores que inciden negativamente en la puntualidad de las respuestas. La mayoría de los retrasos se producen en el nivel de la oficina tributaria local. No siempre se han establecido mecanismos que garanticen que las oficinas tributarias locales concedan tanta prioridad a la cooperación administrativa como a sus demás actividades⁽¹⁾. Una observación similar se formuló en un informe del Tribunal de Cuentas de Dinamarca⁽²⁾. Las autoridades aduaneras y fiscales danesas han fijado cifras como indicadores del cumplimiento de los plazos de tramitación de casos pero, en el momento de la fiscalización, en dichas cifras no se incluían las solicitudes de las autoridades fiscales de otros países. Según un informe de seguimiento de dicho Tribunal de Cuentas, el ministro responsable ha tomado iniciativas para solventar el asunto.

33. Se observó que existe una serie de causas que afectan negativamente al tratamiento de las solicitudes de información, entre las que se cuentan una utilización inadecuada de los impresos de solicitud de información por parte de los Estados miembros solicitantes (por ejemplo, múltiples solicitudes en un solo impreso, utilización excesiva de las zonas de texto libre en dichos impresos y utilización de comunicaciones no electrónicas), dificultades para comprender lo que realmente se solicita (por ejemplo, debido a una información poco clara, problemas lingüísticos o errores en la utilización de los impresos normalizados) y dudas sobre la utilidad de determinadas solicitudes en los Estados miembros receptores de estas.

Debilidades en los sistemas de supervisión de algunos Estados miembros

34. Los retrasos también pueden deberse al hecho de que no todos los Estados miembros han establecido sistemas adecuados para supervisar y gestionar con puntualidad las respuestas a las solicitudes.

35. Se encontraron ejemplos positivos de la gestión de las solicitudes recibidas en Luxemburgo, Polonia, Eslovenia y el Reino Unido, donde las OCE establecen plazos internos y los supervisan con eficacia.

36. En Italia, donde el programa informático establecido a este efecto por la OCE no se utilizaba con eficacia, se observaron casos de errores de introducción de datos, así como de ausencia de estos, que dieron lugar a una mala gestión de las solicitudes. En la OCE, los recordatorios a los servicios de enlace estaban programados solo para diez días antes del vencimiento de los plazos, demasiado tarde para tomar las medidas necesarias.

(1) El artículo 5, apartado 4, del Reglamento establece que, para obtener la información solicitada por la autoridad requirente, la autoridad requerida procederá como si actuase por cuenta propia.

(2) Informe dirigido al Comité de Cuentas Públicas sobre las medidas destinadas a combatir el fraude carrusel en el IVA, Tribunal de Cuentas de Dinamarca, septiembre de 2006.

37. Aunque tanto la OCE neerlandesa como la francesa establecieron unos plazos intermedios para que las oficinas tributarias locales respondieran a las solicitudes recibidas, en ninguna de las dos había pruebas de que se supervisaran los calendarios. Solo cuando los recordatorios procedían del Estado miembro solicitante se tomaban medidas en relación con la oficina tributaria local retrasada en sus respuestas.

Debilidades en el dispositivo de organización de las OCE

38. En algunos Estados miembros visitados con un elevado número de respuestas retrasadas, el Tribunal observó que unos dispositivos de organización complicados también contribuyen a los retrasos y crean problemas de supervisión.

39. En Italia, además de la OCE, existen tres servicios de enlace a nivel central del Estado miembro, todos ellos competentes por igual en el ámbito de la cooperación en materia de IVA. Los demás Estados miembros pueden ponerse en contacto libremente cada vez con cualquiera de los tres servicios de enlace y enviar directamente las solicitudes al servicio elegido. Los procedimientos de trabajo de los tres servicios de enlace no están armonizados, la coordinación entre ellos es insuficiente y la supervisión por la OCE es débil. Además, el dispositivo de organización no está en consonancia con el Reglamento, que establece⁽³⁾ que los servicios de enlace tienen que tener competencia territorial específica o responsabilidad operativa especializada.

40. La OCE neerlandesa consta de dos unidades operativas independientes, una situada en Amsterdam y la otra en Almelo, cada una con su propia estructura de gestión. El Tribunal halló casos en que transcurrieron casi tres meses hasta que las respuestas a las solicitudes facilitadas por las oficinas tributarias locales fueran transmitidas a los Estados miembros solicitantes. En estos casos, las oficinas tributarias locales habían entregado respuestas a la OCE de Almelo que a su vez fueron transmitidas a la OCE de Amsterdam, desde donde se enviaron a los Estados miembros solicitantes.

41. En Alemania, según la información facilitada a otros Estados miembros⁽⁴⁾, las funciones de la OCE se han dividido en tres unidades de la Oficina Tributaria Federal Central, una con sede en Bonn, y las otras dos en Saarlouis. No se facilitó información a otros Estados miembros sobre quién estaba al frente de la OCE.

42. Los problemas de coordinación causados por las complicadas estructuras organizativas y las debilidades de los sistemas de supervisión contribuyen a la existencia de discrepancias significativas en las estadísticas elaboradas por distintos Estados miembros. En varios casos existen diferencias importantes entre el número de solicitudes que un Estado miembro declara haber recibido y el número de solicitudes que otros Estados miembros declaran haberle enviado (véase el cuadro 3).

(3) Artículo 2, apartado 3.

(4) Documento «Kontaktpunkte für die gegenseitige Amtshilfe im Bereich der Umsatzsteuer, Stand: 1. Februar 2007».

Cuadro 3

Discrepancias por Estado miembro (2005)

	Número de solicitudes recibidas		Discrepancia	%
	Según Estado miembro receptor	Según Estados miembros solicitantes		
Bélgica	1 552	1 471	81	5,5
República Checa	371	409	- 38	- 9,3
Dinamarca	642	679	- 37	- 5,4
Alemania	8 295	6 255	2 040	32,6
Estonia	139	132	7	5,3
Grecia	238	213	25	11,7
España	2 652	2 837	- 185	- 6,5
Francia	2 296	2 138	158	7,4
Irlanda	259	237	22	9,3
Italia	1 284	2 802	- 1 518	- 54,2
Chipre	114	139	- 25	- 18
Letonia	153	144	9	6,3
Lituania	180	192	- 12	- 6,3
Luxemburgo	468	456	12	2,6
Hungría	320	283	37	13,1
Malta	13	12	1	8,3
Países Bajos	2 089	2 143	- 54	- 2,5
Austria	942	885	57	6,4
Polonia	557	588	- 31	- 5,3
Portugal	481	506	- 25	- 4,9
Eslovenia	89	96	- 7	- 7,3
República Eslovaca	306	316	- 10	- 3,2
Finlandia	173	179	- 6	- 3,4
Suecia	438	395	43	10,9
Reino Unido	2 241	2 242	- 1	0,0
Total	26 292	25 749	—	—
SUMA DE IMPORTES DISCREPANTES ABSOLUTOS			4 441	17,2

Fuente: Estadísticas de los Estados miembros con arreglo al Reglamento (CE) n° 1925/2004, cálculos de auditoría.

Calidad de las respuestas

43. El examen de las solicitudes seleccionadas para la muestra mostró que, aunque la información facilitada a veces no estaba presentada adecuadamente, en la mayor parte de los casos era completa y detallada, y respondía a las preguntas planteadas. En respuesta a las preguntas del Tribunal sobre el seguimiento de una selección de intercambios (véase el apartado 15), los

Estados miembros afirmaron que las respuestas recibidas les habían permitido efectuar una valoración correcta del IVA en los casos en cuestión.

La evaluación muestra que la cooperación puede dar resultados

44. Actualmente no existe ningún requisito jurídico para evaluar los resultados de la cooperación administrativa, pero algunos Estados miembros han llevado a cabo este ejercicio de evaluación, que demuestra los beneficios de la cooperación administrativa.

45. En Francia, aunque no se ha evaluado el impacto financiero de la cooperación, un análisis efectuado por las autoridades competentes mostró que el 34 % de las respuestas recibidas en 2005 confirmaban o revelaban la existencia de fraude en Francia o en algún otro Estado miembro.

46. Una evaluación de la OCE de Eslovenia de 89 solicitudes de cooperación administrativa recibida por sus autoridades en 2005 puso de manifiesto que en el caso de 21 solicitudes, las investigaciones administrativas se tradujeron en la recaudación de IVA adicional por un importe de alrededor de 1,5 millones de euros.

47. Un análisis llevado a cabo por la OCE polaca en 2006 mostró que 713 intercambios de información previa solicitud dieron lugar a la detección de 64 casos de fraude.

48. No obstante, se observó que existe una cierta preocupación con respecto a la calidad de la información intercambiada sobre presuntos casos de fraude carrusel. Alemania notificó al CPCA en 2005 problemas para obtener información suficientemente detallada de otros Estados miembros y utilizarla en acciones judiciales ante los tribunales alemanes. El asunto ha sido discutido en repetidas ocasiones por el CPCA desde entonces y se ha elaborado un nuevo cuestionario para abordar los casos en que se necesita información más detallada para emprender acciones judiciales en los Estados miembros. Hasta la fecha, no obstante, los Estados miembros no han llegado a un acuerdo sobre las circunstancias en que debe utilizarse el cuestionario o los requisitos para su utilización.

49. Por otra parte, no existe un mecanismo mediante el cual el usuario de las respuestas a las solicitudes de información aporte su opinión sobre la utilidad de la información facilitada. Cualquier posible deficiencia en la respuesta no es notificada y no puede tenerse en cuenta al tratar otras solicitudes.

Intercambio de información sin solicitud previa

50. El artículo 17 del Reglamento prevé que los Estados miembros puedan intercambiar información sin solicitud previa, y especifica que cada Estado miembro debe proporcionar información a cualquier otro Estado miembro interesado en tres situaciones. En primer lugar, cuando la eficacia del sistema de control dependa forzosamente de la información facilitada por el Estado miembro de origen; en segundo lugar, cuando un Estado miembro tenga motivos para creer que puede haberse cometido una infracción de la legislación sobre el IVA en otro Estado miembro, y en tercer lugar, cuando exista un riesgo de pérdidas de ingresos fiscales (debidas a fraude o elusión) en el otro Estado miembro. Esto representa una obligación muy amplia.

51. Sin embargo, el artículo 18 limita la obligación prevista en el artículo 17, señalando que los Estados miembros determinarán su participación en el intercambio de una categoría particular de informaciones sin solicitud previa.

No se han explotado suficientemente las posibilidades de enviar información sin solicitud previa

52. En total, se han definido cinco categorías con 13 subcategorías de casos ⁽¹⁾ en los que la información puede enviarse puede enviarse de manera automática ⁽²⁾ o automática estructurada ⁽³⁾. Dichas categorías incluyen, por ejemplo, información sobre los números de identificación de IVA asignados a sujetos pasivos establecidos en otro Estado miembro o sujetos pasivos que son operadores desaparecidos (potenciales) pero cuyo número de identificación de IVA no se ha anulado.

53. Los intercambios de información muestran grandes diferencias en la utilización de estas categorías por los Estados miembros. Alemania, por ejemplo, comunicó a la Comisión que participaría en todas las categorías, mientras que Francia anunció su participación en una sola subcategoría. Las estadísticas comunicadas por los Estados miembros sobre estos intercambios de información automáticos sin solicitud previa son de calidad mediocre. Las discrepancias, debidas principalmente a distintas interpretaciones de los que constituye un hecho notificable impiden extraer conclusiones razonables a partir de los datos facilitados.

54. Además de los intercambios de información en categorías predefinidas, el artículo 19 del Reglamento establece que los Estados miembros pueden remitirse mediante intercambio espontáneo toda la información que pueda servirles para calcular correctamente el IVA. Un ejemplo de este tipo de cooperación es la «European Carousel Network» (Eurocanet), que fue puesta en marcha por iniciativa de Bélgica y recibe apoyo de la Comisión a través de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). La red tiene por objeto acelerar los intercambios de información sobre un número limitado de empresas seleccionadas sospechosas de estar implicadas en un fraude carrusel. En el caso de este tipo de intercambio de información en el que no participan todos los Estados miembros, la Comisión no tiene acceso a la obtención de datos estadísticos.

⁽¹⁾ Véanse los artículos 3 y 4 del Reglamento (CE) n° 1925/2004 de la Comisión (DO L 331 de 5.11.2004, p. 13).

⁽²⁾ Comunicación sistemática de información predefinida a intervalos regulares preestablecidos.

⁽³⁾ Comunicación sistemática de información predefinida, a medida que dicha información pase a estar disponible.

55. Durante la fiscalización se observó que la información facilitada sin solicitud previa no siempre se utilizaba de manera adecuada. La OCE de Luxemburgo, por ejemplo, informó de que habían recibido en repetidas ocasiones solicitudes de datos que ya habían remitido de manera espontánea a otros Estados miembros.

56. A menudo, también se facilita, como parte de una respuesta a una solicitud, información adicional que no se ha pedido explícitamente, pero que se considera útil, como por ejemplo información sobre otros operadores que tienen negocios con una empresa determinada. Una fiscalización realizada por el Tribunal de Cuentas lituano ⁽¹⁾ señaló que dicha información adicional facilitada por otros Estados miembros en las respuestas a las solicitudes de información no era remitida a las autoridades competentes.

Sistema de intercambio de información sobre el IVA (VIES)

57. VIES es una red común informática destinada a un intercambio de datos ampliamente automatizado entre administraciones fiscales. También permite a los operadores obtener confirmación de que sus socios operadores de otros Estados miembros estén registrados.

58. La red VIES proporciona información sobre los números de registro del IVA emitidos por los Estados miembros, y que incluye la fecha de emisión, el nombre y la dirección del operador y, si procede, la fecha de expiración de la validez de un número de IVA. Es posible comprobar el historial de un número de IVA determinado, es decir, todas las modificaciones efectuadas en sus atributos.

59. Además, los Estados miembros transmiten a través de VIES datos de todas las entregas intracomunitarias efectuadas por sus operadores a otros Estados miembros. Esto se hace a través de estados recapitulativos que deben elaborar todos los proveedores intracomunitarios para cada trimestre natural, en el que deben registrar el valor total de los bienes entregados a cada comprador en otros Estados miembros. Las administraciones fiscales pueden efectuar controles cruzados de esta información sobre entregas intracomunitarias con las declaraciones efectuadas por sus operadores nacionales para identificar infracciones a la legislación en materia de IVA.

Provisión puntual de datos

60. Los operadores económicos deben presentar estados recapitulativos de todas sus entregas de bienes intracomunitarias a clientes que cuentan con un número de identificación de IVA. Los estados se refieren a trimestres naturales. De conformidad con el Reglamento, esta información debe registrarse en VIES lo antes posible y, a más tardar, en un plazo de tres meses después del término del trimestre al que corresponden. Esto significa que incluso aunque los operadores presenten a tiempo sus estados, es posible que la información sobre entregas intracomunitarias efectuadas en enero no esté disponible en VIES hasta junio, es decir, casi seis meses más tarde.

Eficacia de VIES obstaculizada por el tiempo empleado en la recopilación y transmisión de datos

61. Algunos Estados miembros ya recopilan mensualmente información sobre entregas intracomunitarias y la reducción de los plazos para la transmisión de la información ha sido debatida en repetidas ocasiones por el CPCA. No obstante, aún no se ha alcanzado un acuerdo entre los Estados miembros sobre una aplicación general de unos períodos de transmisión más cortos.

Acceso a los datos y exactitud de estos

62. Cada Estado miembro solo tiene acceso en VIES a las operaciones en que participan sus propios operadores. Debido a esto, cuando quiera que los Estados miembros necesitan información sobre operaciones comerciales entre otros Estados miembros con el fin de identificar posibles redes de fraude, tienen que enviar una solicitud de información a los Estados afectados, lo que requiere un tiempo para la respuesta y la dedicación de recursos humanos en ambos Estados miembros.

63. El artículo 22 del Reglamento exige que los Estados miembros velen por que sus bases de datos se mantengan al día de manera completa y precisa. Como muestran los debates en el CPCA, no existe actualmente un enfoque común entre los Estados miembros con respecto a la cuestión de cómo garantizar la calidad y la fiabilidad de los datos en VIES. Pese a exigirlo el artículo 22 del Reglamento, todavía no se han definido criterios para determinar qué cambios no son pertinentes, esenciales o útiles, y por lo tanto no es necesario efectuarlos.

64. El trabajo realizado por los tribunales de cuentas también pone de relieve el problema de la fiabilidad de los datos. Por ejemplo, durante una fiscalización llevada a cabo en paralelo por las entidades fiscalizadoras superiores de la República Checa y de la República Eslovaca, se detectaron discrepancias en la notificación de los datos ⁽²⁾. Las diferencias entre los valores de las entregas de bienes notificadas por sujetos pasivos de otros Estados miembros y los valores de las adquisiciones de bienes notificadas por los sujetos pasivos de la República Checa y de la República Eslovaca se debían, entre otras cosas, a los distintos métodos de comunicación de datos sobre entregas y adquisiciones intracomunitarias en los diferentes Estados miembros, lo que suponía, por ejemplo, la declaración de entregas intracomunitarias en el estado recapitulativo de los proveedores en un trimestre distinto del correspondiente a las adquisiciones intracomunitarias en la declaración de IVA del adquirente.

⁽¹⁾ Informe de auditoría pública sobre la cooperación en el ámbito del intercambio de información relativa al impuesto sobre el valor añadido, 30 de junio de 2006, n° VA-8000-4-13, p. 18.

⁽²⁾ Véase el Informe sobre los resultados de la fiscalización paralela de la administración del Impuesto sobre el valor añadido en la República Checa y en la República Eslovaca en 2005.

65. Un informe ⁽¹⁾ elaborado por la entidad fiscalizadora superior polaca señalaba que el hecho de disponer de estados recapitulativos sobre adquisiciones intracomunitarias mejora significativamente la posibilidad de efectuar controles y facilita la detección de los intentos de fraude. Aunque algunos Estados miembros ya recogen tales datos de sus operadores, actualmente solo es obligatoria la introducción en VIES de los estados recapitulativos sobre las entregas.

Verificación de los números de IVA por parte de los operadores

66. El artículo 27, apartado 4, del Reglamento dispone que los proveedores pueden obtener confirmación del número de identificación a efectos del IVA de una persona determinada. Todos los Estados miembros disponen de sus propios sistemas para validar los números de IVA. Dependiendo de los distintos Estados, las solicitudes de confirmación pueden efectuarse por teléfono, por fax o electrónicamente en un sitio web.

67. Desde 2002, la Comisión ha puesto a disposición en su sitio web una herramienta conocida como «validación del número de IVA VIES», que permite a los operadores realizar una comprobación en línea de la validez de un número de IVA. Once Estados miembros permiten que aparezca el nombre y dirección del operador al comprobar el número, mientras que otros tres solo revelan el nombre del operador. Los otros trece Estados miembros solo confirman la validez de un número de IVA sin facilitar información sobre el operador.

68. La información facilitada no es plenamente fiable debido a las diferentes interpretaciones de conceptos básicos como el comienzo o el final de una actividad, y al hecho de que algunos Estados miembros actualizan sus bases de datos con efecto retroactivo. Cuando han tenido lugar dichas actualizaciones con efecto retroactivo, resulta difícil para una administración fiscal comprobar si un número de IVA determinado figuraba como válido en el momento en que se efectuaron las operaciones examinadas.

Mejoras en la funcionalidad de VIES (VIES II)

69. VIES está establecido desde 1992. En 2004, se decidió que el sistema necesitaba una mejora para hacer frente a nuevas necesidades e incorporar avances tecnológicos. Esto daría lugar a VIES II, con la incorporación gradual de las nuevas características al sistema VIES existente.

⁽¹⁾ Información sobre los resultados de las inspecciones de la recaudación por las autoridades fiscales de los ingresos del presupuesto estatal procedentes del impuesto sobre el valor añadido en 2004 y 2005, Tribunal de Cuentas, junio de 2006.

70. El estudio de viabilidad para VIES II mencionaba seis ámbitos de desarrollo:

- mejora en la recopilación de los datos VIES,
- aumento de la calidad general de los datos VIES,
- inclusión de servicios en VIES (B2B) ⁽²⁾,
- dispositivo de ventanilla única ⁽³⁾,
- intercambio de impresos,
- refuerzo de la actual funcionalidad.

El estudio de viabilidad fue anunciado durante una reunión del CPCA en marzo de 2004, basado en el alcance y los objetivos propuestos por la Comisión. Asumía que el cambio en el lugar de imposición de los servicios probablemente se aplicaría a partir de enero de 2007, y que el dispositivo de ventanilla única comenzaría a funcionar en julio de 2006. Debido a estas asunciones, se concedió prioridad a estos ámbitos. Puesto que ambas han resultado erróneas, se han realizado esfuerzos que hasta la fecha no han dado lugar a ninguna mejora significativa en la recopilación y en la calidad general de los datos VIES.

Instrumentos para fomentar un enfoque de control multilateral

Presencia de funcionarios fiscales en otros Estados miembros

71. El artículo 11 del Reglamento constituye una base jurídica para la presencia de funcionarios designados en otros Estados miembros, por ejemplo para acceder a documentación que se encuentre en dichos Estados o para participar en las investigaciones administrativas que tengan lugar con los operadores.

72. Estas posibilidades han sido objeto de una utilización limitada (véase el cuadro 4). En 2006, solo seis Estados miembros notificaron casos en que sus funcionarios hubieran estado presentes en oficinas administrativas de otros Estados miembros (15 casos en total). Solo tres Estados miembros informaron de casos en que sus funcionarios hubieran participado en investigaciones administrativas en otros Estados miembros (tres casos en total).

⁽²⁾ B2B significa prestación de servicios entre empresas.

⁽³⁾ Sistema gracias al cual un operador puede cumplir sus obligaciones en materia de IVA correspondientes a sus actividades en toda la Unión Europea únicamente en el Estado miembro en que está establecido.

Cuadro 4

Utilización de otros instrumentos

	Número de presencias en oficinas administrativas en otros Estados miembros		Número de participaciones en investigaciones administrativas en otros Estados miembros		Número de controles simultáneos organizados	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Bélgica	8	3	0	0	3	5
República Checa	0	0	0	0	0	0
Dinamarca	n/c	0	n/c	0	0	0
Alemania	0	5	0	1	7	3
Estonia	n/c	0	n/c	0	0	1
Grecia	n/c	0	n/c	0	n/c	0
España	0	n/c	0	n/c	0	0
Francia	1	0	1	0	4	4
Irlanda	1	1	1	0	3	2
Italia	n/c	n/c	n/c	n/c	0	0
Chipre	0	0	0	0	0	0
Letonia	0	0	0	0	0	0
Lituania	0	0	0	0	0	0
Luxemburgo	n/c	0	n/c	0	0	0
Hungría	0	0	0	0	0	1
Malta	n/c	0	n/c	0	n/c	0
Países Bajos	1	3	3	1	10	1
Austria	0	1	0	0	0	4
Polonia	0	0	0	0	0	0
Portugal	0	0	0	0	0	0
Eslovenia	0	0	0	0	0	0
República Eslovaca	0	0	0	0	0	0
Finlandia	0	0	0	1	1	0
Suecia	1	2	0	0	0	2
Reino Unido	7	0	0	0	0	2
Total	19	15	5	3	28	25

Fuente: Estadísticas de los Estados miembros con arreglo al Reglamento (CE) n° 1925/2004.
n/c = Cifras no comunicadas por los Estados miembros.
Estadísticas de 2006 provisionales.

Controles simultáneos y multilaterales

73. El artículo 12 del Reglamento permite que dos o más Estados miembros realicen controles simultáneos, en su propio territorio, de la situación fiscal de uno o varios sujetos pasivos que presenten un interés común o complementario. El reglamento establece que un Estado miembro debe identificar a los sujetos pasivos que tiene la intención de proponer para que sean objeto de control simultáneo. Los demás Estados miembros interesados decidirán a continuación si desean participar en estos controles simultáneos.

74. En 2006, fueron notificados un total de 25 ⁽¹⁾ controles de este tipo.

⁽¹⁾ Esta cifra puede incluir alguna doble contabilización, ya que ciertos controles se iniciaron conjuntamente.

75. Los controles simultáneos pueden revestir la forma de los controles multilaterales previstos en la decisión sobre el programa Fiscalis. En virtud de dicha decisión, se puede disponer de financiación para viajes y dietas. El procedimiento de puesta en marcha y dirección de estos controles, que suele requerir un elevado grado de coordinación, se ha simplificado y aclarado de manera significativa ⁽²⁾.

76. En 2005, cinco Estados miembros organizaron un total de 12 controles multilaterales de este tipo. Aunque esta cifra era superior a la de los ejercicios 2001 a 2004 ⁽³⁾, no alcanza el máximo alcanzado en 2000, año en el que tuvieron lugar 16 controles multilaterales.

⁽²⁾ Guía de control multilateral, versión 2004.

⁽³⁾ Número anual de controles multilaterales: 2001: ocho, organizados por seis Estados miembros; 2002: cinco, organizados por cinco Estados miembros; 2003: tres, organizados por dos Estados miembros; 2004: siete, organizados por seis Estados miembros.

77. Según las autoridades neerlandesas, tales controles pueden dar lugar a la constatación de importantes derechos adicionales en concepto de IVA. En uno de los tres controles multilaterales organizados por los Países Bajos y finalizado en 2005, se constató un importe adicional de IVA de 35 millones de euros. La administración fiscal de Luxemburgo informó ⁽¹⁾ de un caso en que un control multilateral llevado a cabo durante más de tres años junto con las autoridades del Reino Unido dio lugar al desmantelamiento efectivo de una red envuelta en un fraude de 80 millones de euros con teléfonos móviles.

Promoción y evaluación de la cooperación administrativa por la Comisión

78. El reglamento atribuye a la Comisión el papel de apoyar y fomentar la cooperación administrativa entre los Estados miembros y evaluarla junto con ellos. Además, la Comisión está encargada de centralizar la experiencia de los Estados miembros con el fin de mejorar la cooperación.

79. En el CPCA, la Comisión ha formulado propuestas para mejorar la cooperación administrativa, como por ejemplo, su iniciativa de reducir los plazos para la elaboración de estados recapitulativos de las entregas intracomunitarias, o la sugerencia de facilitar más información sobre los operadores en VIES. No obstante, no se ha dado curso a la mayoría de estas propuestas.

80. A petición del CPCA, la Comisión ha diseñado un impreso específico (*trend form*) para indicar la evolución de las operaciones de fraude carrusel. No obstante, hasta la fecha ningún Estado miembro ha utilizado el impreso para facilitar información. De manera similar, la Comisión no ha sido informada de todos los acuerdos bilaterales entre Estados miembros sobre asuntos contemplados por el Reglamento.

81. En su comunicación de 2006 sobre la necesidad de desarrollar una estrategia coordinada para mejorar la lucha contra el fraude fiscal ⁽²⁾, la Comisión señaló que consideraba que había llegado el momento de establecer un sistema de seguimiento, basado en indicadores cuantificables, con el fin de garantizar que cada Estado miembro pueda prestar y preste efectivamente asistencia a otros Estados miembros. Sin embargo, hasta la fecha la Comisión no ha efectuado ninguna propuesta legislativa concreta para la introducción de tal sistema de supervisión.

82. Por otra parte, tres años después de la entrada en vigor del Reglamento, el dispositivo de organización para la cooperación administrativa en los Estados miembros y su conformidad con el Reglamento todavía no habían sido evaluados por la Comisión.

⁽¹⁾ Administration de l'enregistrement et des domaines, Informe de actividad 2006, p. 20.

⁽²⁾ COM(2006) 254 final, de 31 de mayo de 2006.

83. Conforme al artículo 41, apartado 2, del Reglamento, el acceso del personal de la Comisión a la información intercambiada se limita a lo necesario para atender al mantenimiento y desarrollo de la red de comunicación. Sin acceso al contenido de la información operativa intercambiada, la Comisión no puede obtener por sí sola todas las percepciones necesarias para detectar las razones de los problemas y plantear soluciones.

Otras limitaciones a una cooperación eficaz

84. En el transcurso de la fiscalización, se identificaron otros problemas que impiden que los beneficios potenciales de la cooperación se exploten plenamente o limitan las posibles mejoras.

Ausencia de normas comunes para retirar los números de identificación a efectos del IVA

85. La retirada inmediata del número de identificación a efectos del IVA de un operador constituye una herramienta importante para detener las actividades fraudulentas y proteger a los empresarios honrados.

86. A partir de un análisis de la legislación comunitaria pertinente ⁽³⁾, puede llegarse a la conclusión de que los operadores que no llevan a cabo una actividad económica real, sino que solo participan en operaciones que simulan tal actividad en el contexto del fraude del IVA no tienen derecho a un número de identificación a efectos del IVA.

87. No obstante, la legislación comunitaria no establece procedimientos o condiciones en virtud de los cuales deban anularse los números de identificación a efectos del IVA, por ejemplo en casos en que los operadores estén implicados tanto en actividades económicas legales como en operaciones fraudulentas. Estos casos están sujetos a diversas legislaciones y prácticas nacionales.

Dificultades para la persecución judicial transfronteriza

88. Durante sus visitas de fiscalización, se informó al Tribunal de que en algunos de los Estados miembros ⁽⁴⁾ es muy difícil enjuiciar a personas implicadas en sistemas fraudulentos, por ejemplo, participando en cadenas creadas para el fraude carrusel, cuando solo otros Estados miembros son objeto de fraude.

89. La National Audit Office del Reino Unido (NAO) notificó ⁽⁵⁾ que las autoridades fiscales danesas le habían informado de que sospechaban que algunas empresas danesas estaban implicadas en cadenas de entregas con operadores desaparecidos en el Reino Unido. Sin embargo, no hubo pérdida fiscal en Dinamarca y por lo tanto solo se podían emprender investigaciones penales limitadas.

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

⁽⁴⁾ Francia y Luxemburgo.

⁽⁵⁾ Véase el apartado 4.32 del *Comptroller and Auditor General's Standard Report* de 7 de julio de 2006 y publicado junto con las *Accounts of HM Revenue & Customs 2005-06* (estados financieros 2005-2006 de la administración fiscal y aduanera del Reino Unido).

90. El Tribunal de Cuentas Federal Alemán señaló ⁽¹⁾ que no se habían alcanzado acuerdos mutuos con otros Estados miembros para combatir el fraude del IVA intracomunitario. La existencia de tales acuerdos era, conforme a la legislación alemana, la condición previa para enjuiciar a los operadores implicados en este tipo de fraude.

91. El Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas ⁽²⁾ dispone que cada Estado miembro debe establecer sanciones penales eficaces, proporcionadas y disuasorias en su legislación nacional para combatir el fraude y cooperar de manera eficaz con otros Estados miembros. Su artículo 1 prevé que se aplique en casos en que el fraude tenga por efecto la disminución ilegal de los recursos del presupuesto comunitario. Sin embargo, según un informe explicativo ⁽³⁾ sobre el Convenio aprobado por el Consejo, el IVA quedaba excluido de su alcance ⁽⁴⁾.

Cuantificación y análisis insuficientes del fraude de IVA

92. Ni los Estados miembros ni la Comisión pueden encauzar con eficacia las acciones para evitar el fraude del IVA intracomunitario mientras no tengan unas estimaciones fiables de los fraudes que se producen, incluyendo información sobre los sectores económicos mayoritariamente afectados. La Comisión todavía no ha desarrollado un enfoque común satisfactorio sobre el modo de lograr estas estimaciones.

93. En su resolución de 12 de diciembre de 2006 para fomentar las actividades en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido, el Comité de Contacto ⁽⁵⁾ encargó a un grupo de trabajo que elaborara recomendaciones para establecer un modelo único para estimar las pérdidas de IVA. Un enfoque común de este tipo también permitiría a los Estados miembros determinar si la lucha contra el fraude era verdaderamente satisfactoria o si el tratamiento del fraude del IVA solo daba lugar a un desplazamiento a otros sectores económicos o a otros Estados miembros.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

94. Pese a las nuevas disposiciones introducidas en 2004, la cooperación administrativa entre Estados miembros en el ámbito del IVA todavía no es lo suficientemente intensiva para hacer frente a la evasión y el fraude en materia del IVA intracomunitario.

⁽¹⁾ *Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2002 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes* (Tribunal de Cuentas federal alemán, Observaciones de 2002 relativas a la gestión financiera y económica a nivel federal), apartado 74 (*Strafverfolgung bei innergemeinschaftlichem Umsatzsteuerbetrug*, Persecuciones judiciales en caso de fraude intracomunitario de IVA).

⁽²⁾ El Convenio fue establecido en 1995 sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea (DO C 316 de 27.11.1995, p. 49).

⁽³⁾ DO C 191 de 23.6.1997, p. 1.

⁽⁴⁾ El problema ya se describió en el Informe Especial n° 9/98, véanse los apartados 2.3 a 2.9.

⁽⁵⁾ El Comité de Contacto está formado por los presidentes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la Unión Europea.

95. Hasta la fecha, la mayoría de los Estados miembros no han explotado plenamente las posibilidades ofrecidas por la legislación comunitaria de descentralizar las competencias y responsabilidades de los contactos directos con las autoridades fiscales de otros Estados miembros a sus oficinas tributarias locales o regionales (véanse los apartados 19 a 23).

96. El intercambio de información previa solicitud, instrumento primordial de cooperación administrativa entre Estados miembros, está afectado por una elevada proporción de respuestas tardías y por la ausencia de respuestas provisionales. No obstante, la frecuencia de las respuestas tardías difiere considerablemente entre los Estados miembros (véanse los apartados 24 a 31).

97. La mayor parte de los retrasos en las respuestas a las solicitudes se producen debido al hecho de que no se concede prioridad a las solicitudes emitidas por las oficinas tributarias locales. Las debilidades en los sistemas de supervisión y/o en el dispositivo de organización de las oficinas dentrales de enlace de algunos Estados miembros son otras causas que también contribuyen a los retrasos (véanse los apartados 32 a 42).

98. Las evaluaciones muestran que la cooperación trae sus resultados. Cuando las solicitudes son respondidas conforme a las normas, a menudo permiten poner de manifiesto o confirmar la existencia de fraude, y pueden dar lugar a la recaudación de IVA adicional. No obstante, existen una cierta preocupación por que la calidad de la información intercambiada sobre presuntos operadores desaparecidos no sea siempre suficiente para servir de base a unas acciones judiciales satisfactorias contra los defraudadores (véanse los apartados 43 a 49).

99. El marco para los intercambios de información sin solicitud previa no está bien definido. Se han establecido unas obligaciones en términos generales de informar a otros Estados miembros, pero en la práctica el intercambio se limita a determinadas categorías de información a la discreción de los Estados miembros. Además, la información facilitada de manera espontánea no siempre se aprovecha sistemáticamente (véanse los apartados 50 a 56).

100. VIES, el sistema de intercambio de información, adolece de importantes debilidades. Los retrasos en la obtención y recopilación de datos exactos y los problemas en la corrección de datos erróneos menoscaban su utilidad. El sistema contiene datos sobre las entregas pero no sobre las adquisiciones intracomunitarias, lo que limita las posibilidades de proceder a comprobaciones cruzadas. Aunque en 2004 se aprobó una decisión de perfeccionar el sistema, la aplicación de los nuevos elementos progresa lentamente (véanse los apartados 57 a 70).

101. Las herramientas disponibles para un enfoque de control multilateral rara vez se utilizan, aunque se facilita financiación comunitaria a través del programa Fiscalis (véanse los apartados 71 a 77).

102. No se ha dado curso a la mayoría de las propuestas efectuadas por la Comisión a través del Comité Permanente Cooperación Administrativa a fin de mejorar el intercambio de información entre los Estados miembros (véanse los apartados 78 a 83).

103. Existen otros factores que impiden el pleno aprovechamiento de los beneficios potenciales de la cooperación. Entre ellos se encuentra la ausencia de unas normas comunes para la retirada de los números de identificación a efectos del IVA, dificultades para la persecución judicial transfronteriza e insuficientes instrumentos para cuantificar y analizar el fraude de IVA (véanse los apartados 84 a 93).

Recomendaciones

104. Para combatir con éxito el fraude de IVA intracomunitario, los Estados miembros deben dar una mayor prioridad a la cooperación administrativa, tanto con respecto al intercambio de información operativa como a su gestión administrativa.

105. Los Estados miembros deberían fomentar una comunicación más directa entre el personal de inspección local como medio eficaz de agilizar el intercambio de información. Al mismo tiempo contribuiría a aumentar la intensidad de la cooperación y la calidad de la información intercambiada.

106. Es necesaria una supervisión más eficiente de los intercambios de información entre los Estados miembros para garantizar que los problemas se identifican y abordan con prontitud y que cada Estado miembro preste una asistencia eficaz a los demás. También se necesitarían mejoras en la supervisión por parte de los Estados miembros de los intercambios de información.

107. Los procedimientos para los intercambios de información sin solicitud previa deben aclararse. La información facilitada de manera espontánea debería ser explotada sistemáticamente por los Estados miembros.

108. Para mejorar VIES, deberían tomarse medidas destinadas a lo siguiente:

- a) acortar drásticamente el plazo de obtención y recopilación de datos;
- b) asegurarse de que los datos inexactos se corrigen con prontitud;

- c) mejorar el funcionamiento de la validación de los números de IVA;
- d) reforzar las posibilidades de proceder a comprobaciones cruzadas, por ejemplo incluyendo datos sobre adquisiciones intracomunitarias;
- e) facilitar un mayor acceso directo a los datos para permitir consultas multilaterales.

109. Debería estudiarse la posibilidad de introducir normas armonizadas para retirar los números de IVA a los operadores implicados en actividades fraudulentas.

110. La existencia de datos comparables sobre evasión intracomunitaria contribuiría a una cooperación mejor orientada entre los Estados miembros. La Comisión necesita desarrollar un enfoque común junto con los Estados miembros para cuantificar y analizar la evasión del IVA.

111. Debería estudiarse el modo de mejorar la persecución judicial transfronteriza de fraude de IVA intracomunitario en los Estados miembros, por ejemplo, cambiando la actual interpretación del Consejo del convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, que no incluye los ingresos por IVA.

112. Con respecto a la propuesta de la Comisión de un reglamento adicional transversal relativo a la asistencia mutua administrativa a fin de proteger los intereses financieros de la Comunidad ⁽¹⁾, el Tribunal recuerda su recomendación ⁽²⁾ de que la Comisión debe esforzarse por proponer una simplificación y una consolidación de la legislación comunitaria contra el fraude con el fin de evitar duplicaciones y solapamientos, o disposiciones contradictorias. Las debilidades existentes en la cooperación entre la Comisión y los Estados miembros podrían resolverse en el marco de tal revisión.

El presente Informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo, en su reunión de 8 de noviembre de 2007.

Por el Tribunal de Cuentas
Hubert WEBER
Presidente

⁽¹⁾ COM(2006) 473.

⁽²⁾ Véase el apartado 36 del Dictamen n° 8/2005 sobre una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la asistencia mutua administrativa a fin de proteger los intereses financieros de la Comunidad contra el fraude y cualquier otra actividad ilegal (DO C 313 de 9.12.2005, p. 1).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

I a VII. La Comisión está de acuerdo con la mayor parte de las observaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas. El análisis del Tribunal coincide con la valoración efectuada por la Comisión en una Comunicación publicada en mayo de 2006 ⁽¹⁾: el marco jurídico para la cooperación administrativa en el ámbito del IVA fue consolidado hace algunos años ⁽²⁾, pero los Estados miembros no aprovechan aún suficientemente las nuevas posibilidades ofrecidas, y el nivel de cooperación administrativa no guarda proporción alguna con el volumen del comercio intracomunitario.

La Comisión continúa sus esfuerzos por mejorar la cooperación administrativa entre los Estados miembros de la UE. A raíz de la publicación de la referida Comunicación de mayo de 2006, se entabló un debate político con todas las partes interesadas sobre una estrategia europea contra el fraude. Al margen del Comité Permanente de Cooperación Administrativa ⁽³⁾ —cuyos debates y decisiones son de naturaleza más técnica— se creó un Grupo de Estrategia contra el Fraude del Impuesto, de carácter más político.

Las decisiones sobre cooperación administrativa a escala comunitaria solo pueden ser adoptadas por unanimidad de todos los Estados miembros.

Por lo que se refiere al marco de intercambio de información sin solicitud previa, el artículo 18 del Reglamento (CE) n° 1798/2003 del Consejo —confirmado por el artículo 5 del Reglamento (CE) n° 1925/2004 de la Comisión— dispone expresamente que cada Estado miembro determinará su participación en el intercambio de una categoría o subcategoría particular de información, así como la manera de hacerlo. Este texto fue el resultado de un compromiso político, necesario para conseguir la unanimidad en el Consejo (como así lo requieren los actos basados en el artículo 93 del Tratado).

OBSERVACIONES

20. Las estadísticas comunicadas por los Estados miembros muestran:

- un aumento de las solicitudes de intercambio de información entre la EU-15 en el período posterior al 1 de enero de 2004, en comparación con el período anterior a dicha fecha, y
- un rápido desarrollo de las solicitudes de intercambio de información entre la EU-15 y la EU-10.

No puede excluirse que la adhesión de diez nuevos Estados miembros en 2004 haya llevado a un cambio geográfico de operaciones o de cierto fraude del IVA de la EU-15 a operaciones con la EU-10 y, consecuentemente, a un cambio en los Estados miembros que remitieron o recibieron solicitudes de información.

El simple hecho de que las solicitudes enviadas entre países de la EU-15 en 2005 sean un poco inferiores a las de 2004 no permite extraer ninguna conclusión específica, ya que:

- el período de tiempo analizado es demasiado corto como para proceder a una evaluación completa de la evolución,

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo relativa a la necesidad de elaborar una estrategia coordinada de mejora de la lucha contra el fraude fiscal [COM(2006) 254 de 31.5.2006].

⁽²⁾ Reglamento (CE) n° 1798/2003 del Consejo, de 7 de octubre de 2003, relativo a la cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido (DO L 264 de 15.10.2003, p. 1) y Reglamento (CE) n° 1925/2004 de la Comisión, de 29 de octubre de 2004, por el que se establecen las normas de aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento (CE) n° 1798/2003 del Consejo, relativo a la cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido (DO L 331 de 5.11.2004, p. 13).

⁽³⁾ El Comité Permanente de Cooperación Administrativa (CPCA) fue establecido de conformidad con el artículo 44 del Reglamento (CE) n° 1798/2003 del Consejo con la finalidad de asistir a la Comisión en la aplicación del Reglamento del Consejo.

- las estadísticas de cooperación administrativa comunicadas por los Estados miembros en 2004 y 2005 revelaron una falta de exactitud. Ante las discrepancias en las estadísticas, se han establecido directrices e instrucciones más detalladas. Estas se publicaron el 30 de enero de 2006. En ese momento, los Estados miembros consideraron que no era ya apropiado volver a revisar las estadísticas recogidas en 2004 y 2005.

En 2006, el número de solicitudes fue mayor que en 2005, aunque seguía siendo inferior al de 2004.

21. A pesar del aumento del intercambio de información, la cooperación administrativa en esos años no se correspondió con el volumen del comercio intracomunitario ⁽¹⁾. Dadas las limitadas posibilidades de los Estados miembros (por ejemplo, en recursos humanos), estos conceden especial importancia a los controles basados en un análisis de riesgos.

22 y 23. La intención de la nueva legislación era facilitar la descentralización: contactos más directos entre servicios locales pueden hacer que la cooperación administrativa sea más eficaz y más rápida ⁽²⁾.

A los efectos de apoyar tal comunicación descentralizada, a finales de 2007 podrá disponerse de un canal de comunicación electrónico seguro entre las oficinas locales de diversos Estados miembros.

Sin embargo, la organización administrativa de los Estados miembros compete fundamentalmente a estos.

24 a 31. Las estadísticas recogidas anualmente y presentadas en las reuniones del CPCA revelan un problema en las últimas respuestas. La Comisión es consciente de este problema y lo trata repetidamente en las reuniones del CPCA, exhortando a los Estados miembros a reducir los retrasos y a proporcionar respuestas provisionales, si no pueden responder en los plazos fijados.

La Comisión ha tomado varias iniciativas para enderezar esta situación. Estas nuevas iniciativas se refieren a lo siguiente:

- acceso directo automatizado a los datos,
- intercambio de información más rápido y más detallado,
- solicitudes de terceros Estados miembros.

En el Grupo de Estrategia contra el Fraude del Impuesto se está debatiendo actualmente con los Estados miembros estas iniciativas.

32. El funcionamiento de la organización administrativa de los Estados miembros constituye esencialmente una competencia nacional. Sin embargo, la Comisión comparte la preocupación del Tribunal de Cuentas, por lo que en repetidas ocasiones ha llamado la atención de los Estados miembros sobre este tema en las reuniones del CPCA. En la Comunicación de mayo de 2006, la Comisión también hizo referencia al Grupo *ad hoc* del Consejo sobre el fraude fiscal, que había determinado que la falta de una cultura administrativa comunitaria representaba un obstáculo a la lucha contra el fraude ⁽³⁾.

33. Las oficinas tributarias locales deberían utilizar (correctamente) los instrumentos desarrollados para facilitar la cooperación administrativa:

- formularios normalizados, preparados y acordados por los Estados miembros.

⁽¹⁾ Véase COM(2006) 254 de 31.5.2006, punto 2.1.

⁽²⁾ El Reglamento contemplaba la posibilidad de cooperación descentralizada, tras la sugerencia hecha en la propuesta de Reglamento de la Comisión (DO C 270 E de 25.9.2001, p. 87), COM(2001) 294 de 18.6.2001.

⁽³⁾ COM(2006) 254 de 31.5.2006, punto 3.1.

Además, se están desarrollando los nuevos formularios electrónicos en formato XML, los cuales se utilizarán desde principios de 2008. Estos formularios serán más fáciles de utilizar que los formularios electrónicos actuales y su estructura no podrá alterarse. De este modo, los errores deberían reducirse.

- la red RCC/ICS, que permite que los Estados miembros tengan una comunicación segura y rápida entre las oficinas centrales de enlace.

Por otra parte, las oficinas locales dispondrán también, a partir de finales de 2007, de un canal de comunicación electrónico seguro.

38 a 42. La organización administrativa de las autoridades competentes de los Estados miembros (y el reparto de competencias territoriales o responsabilidades operativas) es una competencia nacional; debe ser conforme con la legislación de la UE y no debe obstaculizar el funcionamiento de la cooperación administrativa con otros Estados miembros.

El funcionamiento de las estructuras nacionales de las OCE (oficinas centrales de enlace) formará parte integrante de la próxima evaluación que se publicará en 2008.

49. La Comisión sugirió ya en la reunión del CPCA de diciembre de 2006 la introducción de un mecanismo de respuesta. Esto podría aumentar la motivación para el intercambio de información (espontánea). Los Estados miembros mostraron su buena disposición a esta idea, en la que se profundizará más en 2008.

51. Por lo que se refiere al marco de intercambio de información sin solicitud previa, el artículo 18 del Reglamento (CE) n° 1798/2003 del Consejo —confirmado por el artículo 5 del Reglamento (CE) n° 1925/2004 de la Comisión— dispone expresamente que cada Estado miembro determinará su participación en el intercambio de una categoría o subcategoría particular de información, así como la manera de hacerlo. Este texto fue el resultado de un compromiso político, necesario para conseguir la unanimidad en el Consejo (como así lo requieren los actos basados en el artículo 93 del Tratado).

Esta particular «definición» de las categorías o subcategorías de la información intercambiada sin solicitud previa puede explicarse por el hecho de que, cuando esta disposición fue adoptada, la disponibilidad de estas categorías o subcategorías de información eran diferentes de un Estado miembro a otro (a causa de los diferentes métodos para recabar y almacenar la información en cuestión). De ahí que se estableciera que aquellos Estados miembros que no estuvieran aún en condiciones de intercambiar cierto tipo de información (por ejemplo, porque había que desarrollar aún una base de datos específica para ello), aceptarían la obligación de intercambiar dicha información tan pronto como fuera posible [véase el artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento (CE) n° 1925/2004, sobre las modificaciones posteriores de las categorías o subcategorías de información que los Estados miembros intercambian, y sobre la modificación posterior de la forma de intercambio de la información]. El objetivo, recogido en el artículo 17 del Reglamento (CE) n° 1798/2003 y en el artículo 3 del Reglamento (CE) n° 1925/2004, era lograr un intercambio de información lo más completo posible.

53. El funcionamiento del intercambio de información sin solicitud previa debería mejorarse. Habría que prever métodos más eficaces de intercambio de información que tengan en cuenta los últimos avances tecnológicos y el equipo utilizado por las empresas. Debería considerarse ⁽¹⁾ también la posibilidad de intercambios automatizados más frecuentes y más detallados entre los Estados miembros o, incluso, de la posibilidad de acceso directo a bases de datos nacionales.

En el Grupo de Estrategia contra el Fraude del Impuesto se está debatiendo actualmente los posibles métodos de mejorar la utilización de esta herramienta. El debate sobre la utilización de Eurocanet es un típico ejemplo del uso que los Estados miembros hacen de esta herramienta.

Además, las conclusiones del trabajo llevado a cabo por varios grupos del proyecto Fiscalis y los debates actuales en el seno de estos grupos reflejan las intenciones de los Estados miembros de mejorar el uso de esta herramienta y de establecer un uso más estructurado de este tipo de intercambio de información, por ejemplo, en relación con los automóviles de segunda mano y con las importaciones.

En cuanto se refiere a las estadísticas, los Estados miembros han acordado directrices e instrucciones detalladas, previendo la comunicación de estadísticas más exactas sobre las categorías de información que se intercambian sin solicitud previa. Estas nuevas directrices deben de aplicarse a partir de 2007 (para la comunicación de datos estadísticos referentes a las solicitudes y respuestas remitidas y recibidas en 2006).

54. El proyecto Eurocanet (red europea relativa al fraude carrusel), en el que participan 22 de los 27 Estados miembros, ha promovido un planteamiento operativo que permite la implicación de las unidades nacionales de lucha contra el fraude.

La gestión y el análisis de los datos competen solo a los Estados miembros. La Comisión no tiene actualmente ningún acceso a los datos y, por lo tanto, no puede efectuar ningún análisis. Por consiguiente, la Comisión solo puede ofrecer apoyo administrativo y financiero para aumentar el intercambio de datos entre los Estados miembros. Sin embargo, la Comisión estaría dispuesta a ofrecer un apoyo más concreto como, por ejemplo, un análisis sobre las tendencias y sistemas venideros a escala comunitaria, si así lo pidieran los Estados miembros.

60. La información referente al suministro intracomunitario de mercancías debe de comunicarse rápidamente a otros Estados miembros. Los datos intercambiados actualmente entre los Estados miembros tienen que respetar el período de tres meses establecido en el artículo 25 del Reglamento (CE) n° 1798/2003. Por consiguiente, la cuestión de un intercambio más rápido de datos en los suministros intracomunitarios es uno de los elementos principales en las discusiones con los Estados miembros iniciadas por la Comunicación de la Comisión de mayo de 2006. Esta cuestión se debatió posteriormente en el Grupo de Estrategia contra el Fraude del Impuesto.

Como consecuencia de estos debates, el Consejo de Economía y Finanzas de junio de 2007 invitó a la Comisión a presentar propuestas legislativas para acortar los plazos de presentación de los estados recapitulativos, así como para el intercambio de información entre los Estados miembros.

El Consejo indicó que era preciso que estas propuestas fueran acompañadas por una evaluación de impacto. La Comisión está llevando a cabo actualmente esta evaluación, con la finalidad de valorar el impacto de tal cambio en los gastos de las empresas.

62. Se está debatiendo actualmente con los Estados miembros el acceso automatizado de los servicios competentes a la información contenida en las bases de datos de otros Estados miembros (parte de las actividades del Grupo de Estrategia contra el Fraude del Impuesto).

El acceso a bases de datos nacionales ya se sugirió en la Comunicación de la Comisión de mayo de 2006 como uno de los elementos que podría mejorar el intercambio de información ⁽¹⁾.

La ventaja de un planteamiento multilateral es puesta de relieve por el ejemplo del proyecto Eurocanet, a que se refiere el Tribunal en el apartado 54, el cual ofrece a los servicios de inspección tributaria de los Estados miembros una mejor perspectiva o, incluso, el cuadro completo de una cadena sospechosa de fraude. Todos los Estados miembros participantes tienen acceso sin limitación a todos los datos intercambiados.

65. La cuestión de imponer la obligación de informar de los estados recapitulativos sobre adquisiciones intracomunitarias se ha debatido en varios seminarios Fiscalis, así como en diversos grupos de este mismo proyecto Fiscalis. Teniendo en cuenta los problemas de calidad de los datos y los frecuentes informes erróneos de las propias empresas, no se quedan demostradas las ventajas de tal obligación. Además, la obligación de informar sobre adquisiciones intracomunitarias podría representar una pesada carga administrativa adicional para las empresas.

67. Desde 2002, la Comisión ha puesto a disposición en su sitio web una herramienta conocida como «validación del número de IVA VIES». Desde 2005 se dispone de un interfaz abierto, que permite la verificación automática de números de IVA por los sistemas informáticos.

La opción ofrecida por 11 Estados miembros para confrontar números del IVA con nombres de sujetos pasivos es una buena herramienta para prevenir la utilización abusiva de números del IVA.

68. En la reunión del Comité Permanente de Tecnología de la Información (SCIT) de junio de 2007, se alcanzó un acuerdo para clarificar el sentido de las fechas de inicio y fin de las actividades económicas de los sujetos pasivos en VIES.

69 y 70. La Comisión está trabajando en la modernización del sistema VIES. Es una oportunidad para mejorar la cooperación administrativa en la lucha contra el fraude del IVA.

⁽¹⁾ COM(2006) 254 de 31.5.2006, punto 5.2.

El estudio de viabilidad de VIES II, anunciado en la reunión del CPCA de marzo de 2004, proponía planificar esta modernización. Esta planificación, sin embargo, no fue aprobada por los Estados miembros.

Ante la inexistencia de base jurídica se planteó un problema particular. Ello se aclaró en el trabajo emprendido para incluir servicios en VIES (B2B). Estas actividades se iniciaron presuponiendo que la base jurídica se aprobaría antes del 1 de enero de 2007. Dado que no se ha aprobado aún la base jurídica, solo la mitad de los Estados miembros procedieron a su aplicación. Muchos Estados miembros son muy reacios a considerar la repetición de este planteamiento, ya que los avances operativos que se han alcanzado hasta ahora con sus inversiones han sido muy limitados.

En cuanto se refiere a la ventanilla única, la base jurídica ha cambiado desde que se debatió el estudio de viabilidad, lo que ha dado lugar a tres nuevos subproyectos, que se están debatiendo aún en el Consejo. Así pues, solamente en la reunión SCIT de junio de 2007 se consideró que el acuerdo era lo suficientemente estable como para empezar a trabajar en él.

Referente a los impresos electrónicos, solo se está avanzando en los impresos que se consideraron suficientemente estables (tres). Respecto de los demás impresos, es preciso debatir tanto en el CPCA, como en los grupos de trabajo, el contenido de los propios impresos, así como la utilidad del trabajo necesario para convertirlos al formato XML.

En cuanto a la calidad de datos, ha empezado a debatirse la reducción de plazos y la mejora del tratamiento de las fichas históricas del registro IVA. Sin embargo, antes de empezar el trabajo, habrá que debatir en el CPCA tanto la reducción de plazos, como otros proyectos sobre calidad de los datos.

Por lo que se refiere al problema de los retrasos en la recogida y entrada de datos, se está discutiendo con los Estados miembros para acortar los períodos de presentación de los estados recapitulativos del IVA a 1 mes y fijar la transmisión de datos a otros Estados miembros también a un mes.

71 y 72. La posibilidad de que funcionarios fiscales estén presentes en otros Estados miembros es un instrumento flexible de la cooperación administrativa. En varias ocasiones (seminarios Fiscales, reuniones del Grupo de Estrategia contra el Fraude del Impuesto), se ha animado a los Estados miembros a recurrir más a menudo a esta posibilidad.

75. La Comisión apoya el uso cada vez mayor que se hace en estos momentos de esta herramienta mediante la creación de la plataforma de controles multilaterales, foro permanente para promover y evaluar los controles multilaterales y asegurar el intercambio de buenas prácticas relativas a estos controles multilaterales.

Las posibilidades técnicas de cooperar en controles multilaterales han mejorado también. Desde finales de 2006, la nueva versión de la red común de comunicaciones (RCC) permite a los Estados miembros enviar con seguridad correos electrónicos (por ejemplo, solicitudes de las OCE) a sus oficinas locales. Para finales de 2007, será posible un contacto electrónico directo entre los participantes en controles multilaterales a través de un canal seguro.

76. En 2006 se pusieron en marcha 16 nuevos controles multilaterales y en total hubo 58 reuniones sobre controles multilaterales y 5 reuniones de selección de controles multilaterales organizadas. Desde el seminario Fiscales de junio de 2006, los Estados miembros que han iniciado controles multilaterales son más numerosos.

79. Teniendo en cuenta la dificultad de obtener un acuerdo en el CPCA (cuyas actividades son más de tipo técnico), ciertos temas se discuten ahora en el seno del Grupo de Estrategia contra el Fraude del Impuesto, sobre la base de las conclusiones adoptadas por el Consejo (reuniones del Consejo de Economía y Finanzas de noviembre de 2006 y junio de 2007).

80. Se adoptó un «impreso de tendencia» para facilitar la comunicación de información sobre nuevas tendencias de fraude. En casi todas las reuniones del CPCA, la Comisión aprovecha la oportunidad para animar a los Estados miembros a compartir información a través de este impreso.

Según observó el Tribunal, estos impresos de tendencia no se han utilizado hasta ahora. Sin embargo, el proyecto Eurocanet tiene la misma idea, ya que su intención es intercambiar también experiencias y buenas prácticas. Pese a que entre los Estados miembros no se ha intercambiado aún información sobre nuevas tendencias, sin embargo debaten en el seno del grupo Eurocanet las nuevas tendencias y los nuevos mecanismos fraudulentos que pueden adquirir mayor envergadura.

81. El sistema de supervisión es uno de los temas de discusión con los Estados miembros en el seno del actual Grupo de Estrategia contra el Fraude del Impuesto.

82. La Comisión, en la Comunicación de mayo de 2006 ⁽¹⁾, hizo una evaluación del marco jurídico existente y de las prácticas referentes a la cooperación administrativa (incluida la cooperación en materia de IVA). Indicó vías por explorar para mejorar esta cooperación.

Desde entonces, el Consejo ha debatido sobre el funcionamiento de la cooperación administrativa como herramienta para luchar contra el fraude (reuniones del Consejo de Economía y Finanzas de noviembre de 2006 y junio de 2007), y ha invitado a la Comisión a proseguir los esfuerzos, en especial en materia de IVA. La Comisión ha destinado muchos recursos ahora al seguimiento de estas discusiones. Se creó el Grupo de Estrategia contra el Fraude del Impuesto, que ha celebrado ya seis reuniones.

⁽¹⁾ COM(2006) 254 de 31.5.2006.

Mientras tanto, los Estados miembros han podido adquirir más experiencia en el dispositivo organizativo para la cooperación administrativa y en los posibles problemas de cooperación vinculados a la estructura administrativa de las autoridades competentes de los Estados miembros. Este problema específico será tratado en la próxima evaluación, que se publicará en 2008.

La estructura administrativa de los Estados miembros es de su sola competencia, por lo que es difícil proporcionar pautas generales, ya que una organización ideal depende de factores que pueden diferir de un Estado miembro a otro (tamaño del territorio, número de sujetos pasivos, estructura general de la Administración, etc.).

83. La Comisión (OLAF) ha solicitado en diversas ocasiones, sin ningún resultado, acceder al contenido de la información intercambiada.

Si la Comisión (OLAF) tuviera acceso a la información intercambiada, podría mejorar sus funciones de plataforma de servicio para los servicios de los Estados miembros. Podría lograr un valor añadido significativo en la lucha contra el fraude del IVA proporcionando análisis de tendencias y de sistemas fraudulentos recientemente detectados (sin evaluación del fraude) desde una perspectiva comunitaria general, que podría ponerse a disposición de los servicios de todos los Estados miembros. Sin embargo, hasta ahora los Estados miembros se niegan a dar acceso a la Comisión, pese a que podrían aprovechar el apoyo operativo y de inteligencia de la Comisión (OLAF) en su política de detección precoz.

84. La Comisión ha sugerido que se evaluara la calidad de los intercambios de información basándose en un análisis de una muestra de intercambios, al objeto de determinar los cuellos de botella en el flujo de intercambio de información. Esta sugerencia se hizo en la reunión del CPCA de diciembre de 2006. Varios Estados miembros expresaron su interés en participar en tal proyecto. Por consiguiente, se pondrá en marcha un grupo del proyecto Fiscalis en el primer trimestre de 2008.

87. La Comisión ha intentado lograr un acuerdo en varias ocasiones para retirar números del IVA. Los Estados miembros no han llegado todavía a un acuerdo.

88 a 90. La Comisión está convencida de la necesidad de una legislación que refuerce la persecución judicial transfronteriza cuando las pérdidas fiscales se producen en otros Estados miembros ⁽¹⁾. En el Grupo de Estrategia contra el Fraude del Impuesto se ha entablado el debate sobre este problema.

Aunque se pide frecuentemente, la introducción de nuevas medidas penales ha resultado ser difícil. Por ejemplo, el convenio elaborado sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, firmado en 1995, no entró en vigor hasta su ratificación en 2002 por los Estados miembros.

⁽¹⁾ Véase COM(2006) 254 de 31.5.2006, punto 5.1.

La Comisión ha transmitido una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección penal de los intereses financieros de la Comunidad [COM(2001) 272]. En esta propuesta se recogen una serie de disposiciones sobre persecución de infracciones que atenten contra los intereses financieros de la Comunidad Europea.

La Comisión ha propuesto también un Reglamento relativo a la asistencia mutua administrativa a fin de proteger los intereses financieros de la Comunidad Europea contra el fraude y cualquier otra actividad ilegal [COM(2006) 473]. En la propuesta se prevén medidas pluridisciplinarias contra el fraude en materia de asistencia mutua administrativa, así como la conexión necesaria con el seguimiento judicial, que es un requisito previo esencial para una persecución efectiva.

91. La Comisión considera que el IVA está incluido en el ámbito del Convenio, y lamenta la posición adoptada por el Consejo, que es contraria a los intereses financieros de la Comunidad y de los Estados miembros ⁽²⁾.

92. La Comisión ha emprendido un estudio por el que el contratista del mismo deberá proporcionar una estimación firme del importe del fraude fiscal en los diferentes Estados miembros de la UE, basándose en tres modelos estadísticos distintos. Los primeros resultados del fraude estimado del IVA deberían conocerse hacia finales de 2007.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

94 a 103. La Comisión acoge con satisfacción las conclusiones del Tribunal. Estas confirman las de la Comunicación de la Comisión de 31 de mayo de 2006: el marco jurídico para la cooperación administrativa en materia de IVA se ha reforzado, pero los Estados miembros no recurren suficientemente todavía a las nuevas posibilidades ofrecidas, y el nivel de cooperación administrativa no guarda proporción con el volumen del comercio intracomunitario.

La Comisión continúa animando a los Estados miembros a mejorar la cooperación administrativa en el marco de la legislación actual. Los problemas (por ejemplo, respuestas tardías, falta de respuestas provisionales, recurso limitado a las posibilidades relacionadas con la presencia de funcionarios fiscales en otros Estados miembros, controles simultáneos y multilaterales) se discuten en las reuniones del CPCA y en seminarios Fiscalis.

⁽²⁾ Documento de trabajo de la Comisión, anejo al informe de la Comisión sobre la aplicación por los Estados miembros del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas y sus Protocolos, artículo 10 del Convenio [COM(2004) 709 final], en SEC(2004) 1299, punto 5.1.2.

En sus acciones para mejorar la cooperación administrativa, la Comisión tiene que enfrentarse a diversos obstáculos:

- la legislación en este ámbito solo puede adoptarse por unanimidad, lo que inevitablemente desemboca en difíciles negociaciones y compromisos políticos,
- la organización administrativa de los Estados miembros es competencia fundamentalmente de los Estados miembros,
- los recursos de los Estados miembros destinados a la cooperación administrativa son limitados. En algunos Estados miembros, se tiende incluso a reducirlos.

104. La Comisión está de acuerdo con las recomendaciones del Tribunal, que coinciden con los puntos de vista expresados por la Comisión en la Comunicación de mayo de 2006.

Vista la importancia del fraude del IVA, la Comisión continuará fomentando un debate político sobre la necesidad de una estrategia a escala de la UE con el fin de mejorar la lucha contra el fraude fiscal. Este debate, iniciado en mayo de 2006, fue retomado por el Consejo de Economía y Finanzas en sus conclusiones de noviembre de 2006 y junio de 2007. Para asegurar el seguimiento de estas conclusiones, la Comisión creó conjuntamente con los Estados miembros un Grupo de Estrategia contra el Fraude del Impuesto. En comparación con el CPCA, este grupo es de naturaleza más política y sus objetivos son:

- acceso directo automatizado a información de bases de datos de otros Estados miembros, intercambio de información más rápido y más detallado, y solicitudes de terceros Estados miembros,
- necesidad de adoptar medidas comparables contra los defraudadores, en especial sanciones y acciones penales, independientemente de que el fraude acarree o no pérdidas de ingresos en el Estado miembro de que se trate,
- acortamiento del plazo de presentación de los estados recapitulativos en el suministro de mercancías intracomunitario. Respecto de este último punto, la Comisión está evaluando actualmente el impacto de tal cambio en las empresas. Los resultados de este estudio determinarán el ámbito de la posible propuesta legislativa.

La Comisión incita también a los Estados miembros a hacer un mejor uso de la infraestructura existente para apoyo operativo y de inteligencia a escala comunitaria, concretamente la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

105 a 107. La Comisión ha adoptado ya varias iniciativas para apoyar y mejorar la cooperación administrativa entre los Estados miembros de la UE:

- Desde finales de 2007, y con el fin de facilitar comunicaciones descentralizadas, se pondrá a disposición un canal de comunicación electrónico seguro para el intercambio de información entre oficinas locales en diferentes Estados miembros.
- Se ha puesto a disposición de los Estados miembros amplias directrices sobre los impresos de solicitud y se están desarrollando los nuevos formularios electrónicos en formato XML, que se utilizarán desde principios de 2008.
- Los grupos del proyecto Fiscalis están debatiendo actualmente de qué modo establecer tipos más estructurados de intercambio de información para casos específicos, por ejemplo, en el caso de los automóviles de segunda mano y en el de las importaciones.
- La Comisión ha creado la plataforma de controles multilaterales, foro permanente para promover y evaluar los controles multilaterales y asegurar el intercambio de las mejores prácticas en materia de controles multilaterales.
- La Comisión ha establecido una serie de instrucciones y directrices detalladas para la comunicación de las estadísticas referentes a la cooperación administrativa, al objeto de tener una mejor visión de conjunto del funcionamiento de la cooperación administrativa.
- La Comisión ha sugerido la introducción de un mecanismo de respuesta, lo que aumentaría la motivación para el intercambio de información (espontánea). Los Estados miembros han aceptado estudiar con mayor detalle esta idea. Se procederá a ello en 2008.
- La Comisión publicará una evaluación de la cooperación administrativa en materia de IVA en 2008. En esta evaluación se incluirá también un análisis del funcionamiento de las estructuras nacionales de las OCE en los Estados miembros de la UE.

108. Por lo que se refiere a VIES, en junio de 2007 se alcanzó un acuerdo para clarificar en VIES el sentido de las fechas de inicio y fin de las actividades de los sujetos pasivos, de modo que esta información sea más exacta y completa. Se ha puesto a disposición un interfaz abierto, que permite la verificación automática de números del IVA por los sistemas informáticos, y sigue su curso la modernización de VIES.

109. La Comisión continuará reclamando un acuerdo entre los Estados miembros tendente a retirar números del IVA.

110. La Comisión ha puesto en marcha un estudio para obtener una estimación firme del importe del fraude fiscal en los Estados miembros de la UE. Los primeros resultados del fraude estimado del IVA deberían conocerse hacia finales de 2007.

111. Es preciso crear un marco jurídico completo para asegurar una instrucción judicial transfronteriza eficaz. Así pues, la Comisión ha propuesto medidas específicas, como una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la protección penal de los intereses financieros de la Comunidad [COM(2001) 272], así como un Reglamento relativo a la asistencia mutua administrativa a fin de proteger los intereses financieros de la Comunidad Europea contra el fraude y cualquier otra

actividad ilegal [COM(2006) 473]. Esta última disposición, en la que se incluye en gran medida la Recomendación del Parlamento Europeo de 25 de mayo de 2005, no trata de la instrucción judicial propiamente dicha, sino de las medidas tendentes a garantizar una conexión con el seguimiento judicial y una mayor recaudación.

112. La Comisión toma nota de las recomendaciones del Tribunal sobre la simplificación y la consolidación de la legislación contra el fraude. La Comisión examinará la posibilidad de consolidar la legislación contra el fraude de conformidad con el artículo 280 del Tratado CE.
