



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 23.04.1997
COM(97) 175 final
97/0128 (COD)

Propuesta de

DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por la que se establece un programa de acción comunitario para la mejora del funcionamiento
de los sistemas de fiscalidad indirecta del mercado interior
(Programa FISCALIS)

(presentada por la Comisión)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. RESUMEN

El programa FISCALIS tiene por objeto mejorar el funcionamiento de los sistemas de fiscalidad indirecta del mercado interior. El programa constituye la primera medida encaminada a establecer el nuevo sistema común de IVA, que forma parte de la primera fase del programa de trabajo de la Comisión¹ publicado en 1996. En su momento, y con arreglo al calendario previsto en el programa de trabajo de la Comisión, se presentarán nuevas propuestas orientadas a la implantación del nuevo sistema.

El programa FISCALIS aportará tanto la infraestructura comunitaria como los estímulos sin los cuales los Estados miembros, por sí solos, no podrían garantizar el funcionamiento ordenado del nuevo sistema de IVA. Estos factores introducirán importantes mejoras en el funcionamiento de los sistemas de fiscalidad indirecta (la eficacia de la cooperación entre Estados miembros, por ejemplo), por lo que resultarán imprescindibles para el correcto funcionamiento del nuevo sistema de IVA.

El programa se propone ahora, al comienzo de la senda hacia el nuevo sistema, porque sólo tras algunos años de aplicación se conseguirán las mejoras necesarias para permitir un funcionamiento adecuado del nuevo sistema cuando entre en vigor. Así pues, está previsto que el programa comience a aplicarse cuatro años antes de la primera fecha que se baraja para la entrada en vigor del nuevo sistema de IVA.

Las mejoras que el programa introducirá incidirán positivamente, asimismo, en el funcionamiento de los actuales sistemas de IVA y de Impuestos Especiales. Con todo, el efecto de tales mejoras en el actual sistema de IVA no neutralizará los defectos inherentes al mismo. Éstos sólo podrán corregirse mediante la profunda reforma del sistema prevista en el programa de trabajo de la Comisión.

2. INTRODUCCIÓN

La implantación de los actuales sistemas de IVA y de Impuestos Especiales, el 1 de enero de 1993, se acompañó de medidas encaminadas a consolidar su funcionamiento. La nueva legislación comunitaria² reforzó el marco legal vigente³ y, sobre todo, la cooperación administrativa entre los Estados miembros y entre éstos y la Comisión.

¹ COM 328 (96) final.

² Reglamento (CEE) n° 218/92 del Consejo, de 27.1.1992, sobre cooperación administrativa en materia de impuestos indirectos (IVA). DO n° L 24, de 1.2.1992, p. 1.
Directiva 92/12/CEE del Consejo, de 25.2.1992, relativa al régimen general de los productos objeto de Impuestos Especiales. DO n° L 76, de 23.3.1992, p. 1.

³ Directiva 79/1070/CEE del Consejo, de 6 de diciembre de 1979, por la que se modifica la Directiva 77/799/CEE relativa a la asistencia mutua. DO n° L 331, de 27.12.1979, p. 8.
Directiva 79/1071/CEE del Consejo, por la que se modifica la Directiva 76/308/CEE, referente a la asistencia mutua en materia de cobro de créditos. DO n° L 331, de 27.12.1979, p. 10.

Por otra parte, se aprobó el programa *Matthaeus-Tax*⁴ con vistas a mejorar el funcionamiento de los sistemas de IVA y de Impuestos Especiales mediante la formación profesional de los funcionarios responsables de la fiscalidad indirecta. Al amparo del marco legislativo vigente se han adoptado, asimismo, otra serie de iniciativas tendentes a mejorar la cooperación administrativa y la asistencia mutua, en particular se han creado el Sistema de Intercambio de Información sobre el IVA (*VAT Information Exchange System* - VIES), el SCENT fiscal⁵, el Sistema de Intercambio de Datos sobre Impuestos Especiales (*System for the Exchange of Excise Data* - SEED), el Sistema de Control de la Circulación de Productos Sujetos a Impuestos Especiales (*Excise Movements Verification System* - EMVS), así como varios proyectos piloto de control multilateral, desarrollados conjuntamente por los Estados miembros. Esta combinación de medidas legislativas y de otro tipo ha demostrado su utilidad, permitiendo superar las dificultades que ha supuesto la supresión de los controles fronterizos.

Paralelamente, durante los últimos tres años la Comisión ha examinado, en un contexto general, los requisitos y los medios para lograr un mejor funcionamiento del mercado interior que emanan del Tratado. Dicho examen⁶ ha puesto de manifiesto la necesidad de intensificar la cooperación administrativa, reformar la administración para hacer frente a las nuevas circunstancias y aplicar la legislación comunitaria con coherencia. El Consejo convino⁷ en la necesidad de proseguir la labor encaminada a intensificar la cooperación para alcanzar los citados objetivos y se comprometió a estudiar las propuestas que la Comisión presentase a tal efecto. La presente propuesta ha de evaluarse en este contexto.

No obstante las iniciativas ya emprendidas, actualmente se consideran necesarias nuevas actuaciones comunitarias. El catalizador de estas actuaciones es la implantación de un nuevo sistema común de IVA. Tal como se apuntaba en el programa de trabajo de la Comisión, el nuevo sistema comportará una modificación radical del funcionamiento del sistema de IVA. Concretamente, el paso a un mecanismo de inscripción fiscal en un único lugar exigirá un grado de cooperación administrativa equivalente, como mínimo, a la alcanzada en cada uno de los Estados miembros. El *corpus* relativamente mayor de la legislación comunitaria, unido a la creciente interdependencia de las administraciones, requerirá, además, una mayor uniformidad en la aplicación de la normativa comunitaria.

Para hacer frente a las dificultades antes mencionadas, será necesaria la adopción de medidas comunitarias en muy distintos frentes, tal como prevé el programa de trabajo de la Comisión. Con todo, la prioridad inmediata es crear la infraestructura y los estímulos necesarios para preparar el terreno con vistas a la implantación del nuevo sistema, ya que sólo su aplicación durante algún tiempo permitirá lograr las mejoras necesarias para permitir un funcionamiento adecuado del nuevo sistema cuando éste entre en vigor. A título de ejemplo, no es posible perfeccionar los conocimientos lingüísticos, desarrollar la tecnología necesaria o adquirir el hábito de la cooperación de un día para otro. Se trata de mejoras que, debido a su carácter general, además de resultar

⁴ Decisión del Consejo, de 29 de octubre de 1993, por la que se aprueba un programa de acción comunitaria en materia de formación profesional de los funcionarios encargados de la fiscalidad indirecta (*Matthaeus-Tax*). DO n° L 280, de 13.11.1993, p. 27.

⁵ Red de Aplicación de Regímenes Aduaneros (*System for a Customs Enforcement Network*).

⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo "Aprovechar al máximo el mercado interior: programa estratégico". 22.12.1993, COM (93) 632 final.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "relativa al desarrollo de la cooperación administrativa y el cumplimiento de la legislación comunitaria en el mercado interior", 16.2.1994, COM (94) 29 final.

⁷ Resolución n° 94/C 179/01 del Consejo. DO n° C 179, de 1.7.1994, p. 1.
Resolución n° 96/C 224/02 del Consejo. DO n° C 224, de 1.8.1996, p. 3.

indispensables para la preparación del nuevo sistema de IVA, redundan también en beneficio del sistema actualmente vigente. La necesidad de introducirlas fue subrayada en el informe de la Comisión sobre el funcionamiento de la cooperación administrativa durante el período 1994-95⁸. Asimismo, dado el carácter general de las mejoras, parece oportuno aplicar medidas comunitarias equivalentes al sistema de Impuestos Especiales, que plantea a la Comunidad el mismo tipo de dificultades.

Otro motivo para la adopción de nuevas medidas comunitarias es la posible adhesión de los países asociados de Europa Central y Oriental y de Chipre. El Libro Blanco de la Comisión sobre la preparación de los países asociados para su integración en el mercado interior⁹ (aprobado por el Consejo Europeo¹⁰) compromete a la Comunidad a permitir el acceso de dichos países a los programas vigentes de fiscalidad indirecta para el mercado interior.

Por último, la presente propuesta responde al llamamiento efectuado por el Presidente del Parlamento Europeo¹¹ para el desarrollo de "un amplio programa conjunto de formación e intercambio", destinado a los funcionarios responsables en materia fiscal, "con vistas a introducir mejoras duraderas en la cooperación a todos los niveles".

3. OBJETIVOS

La responsabilidad del funcionamiento del mercado interior, y de los sistemas de IVA y de Impuestos Especiales en particular, recae en la Comunidad, en colaboración con los Estados miembros. Aunque el cometido de los Estados miembros reviste mayor importancia, al menos en lo que se refiere a recursos, la Comunidad también cumple una función destacada, velando por que dichos sistemas funcionen de manera eficiente y uniforme, para lo cual es necesario, básicamente:

- proteger los intereses económicos tanto nacionales como comunitarios mediante la lucha contra la evasión y el fraude fiscal;
- evitar el falseamiento de la competencia mediante la aplicación eficiente del derecho comunitario; y
- seguir reduciendo la carga de las obligaciones que pesan tanto sobre las administraciones como sobre los contribuyentes.

En cada uno de estos frentes, tanto los Estados miembros como la Comunidad tienen un cometido, que, a su vez, requiere que se alcancen, en todo el ámbito comunitario, los tres objetivos siguientes:

- 1) lograr un elevado nivel común de conocimiento del derecho comunitario (y de su aplicación en los Estados miembros) por parte de los funcionarios responsables de la fiscalidad indirecta;
- 2) asegurar una cooperación amplia y eficaz entre los Estados miembros y entre éstos y la Comisión; y
- 3) asegurar el constante perfeccionamiento de procedimientos administrativos a fin de atender a las necesidades de las administraciones y de los contribuyentes.

⁸ COM (96) 681 final.

⁹ Libro Blanco. Preparación de los países asociados de Europa Central y Oriental para su integración en el mercado interior de la Unión. COM(95) 163 final.

¹⁰ Consejo Europeo de Cannes. 27 y 28 de junio de 1995.

¹¹ "Diez propuestas prácticas para mejorar la lucha contra el fraude" - discurso pronunciado en la Conferencia Interparlamentaria, Bruselas, 23-24 de abril de 1996.

Aunque se trata de objetivos comunitarios, su consecución depende, en gran medida, de los Estados miembros, por lo que la actuación de la Comunidad se plasmará en apoyar la labor de los Estados miembros mediante el suministro de infraestructura y la aportación de los estímulos necesarios.

3.1 Objetivo 1 (artículo 3.a)

Es evidente que, para alcanzar este objetivo, es esencial que los funcionarios reciban en sus Estados miembros la oportuna formación. No obstante, es necesaria una iniciativa comunitaria en este ámbito orientada a coordinar las de los Estados miembros, de modo que se garantice una aplicación uniforme y eficiente de la legislación comunitaria.

3.2 Objetivo 2 (artículo 3.b)

Para que la cooperación sea eficaz es preciso que exista un marco legal comunitario que establezca las normas por las que aquella debe regirse. La Comisión propondrá una serie de modificaciones del actual marco legal a fin de atender a las exigencias del nuevo sistema común de IVA. El presente programa satisface, además, la necesidad de actuar en otros dos frentes, al hacer posible:

- La creación de una infraestructura que permita a los Estados miembros comunicarse e intercambiar información. Cuanto mejor sea dicha infraestructura, más fructífera será la cooperación y mayor la reducción de los costes de oportunidad. La creación de esta infraestructura y la verificación de su correcto funcionamiento son, fundamentalmente, tarea de la Comunidad, dado que requieren una labor de coordinación.
- El desarrollo del hábito de cooperación entre los funcionarios afectados. Este hábito ha de basarse en un profundo conocimiento y confianza mutuos, lo que, a su vez, requiere la superación de obstáculos lingüísticos y de carácter práctico. Aun siendo, obviamente, crucial a este respecto la labor de los Estados miembros en lo que atañe a la selección, formación y dirección de sus funcionarios, se considera oportuna la intervención de la Comunidad para fomentar esta evolución, favoreciendo la realización de trabajos conjuntos entre funcionarios de distintas administraciones nacionales.

3.3 Objetivo 3 (artículo 3.c)

Asegurar el constante perfeccionamiento de procedimientos administrativos para atender a las condiciones cambiantes (y a las necesidades de las administraciones y de los contribuyentes) es, sin duda, una de las tareas de gestión más importantes que tienen ante sí los Estados miembros. Con todo, la Comunidad tiene un papel que desempeñar en la difusión de la buena práctica administrativa en todo el territorio comunitario. Los problemas a que han de hacer frente los Estados miembros al aplicar los sistemas de IVA y de Impuestos Especiales son comunes a todos ellos, y la Comunidad debe realizar una labor de coordinación para obtener el máximo provecho de las actuaciones de aquéllos en este ámbito.

4. ACTIVIDADES DEL PROGRAMA

Los ámbitos en que se inscribirá la actuación para alcanzar los objetivos enunciados se han determinado en función de la experiencia adquirida hasta la fecha en la mejora de los sistemas de IVA y de Impuestos Especiales.

4.1 Sistemas de comunicación e intercambio de información, guías y manuales (artículo 4)

4.1.1 Sistemas de comunicación e intercambio de información

La infraestructura de comunicación e intercambio de información resulta fundamental para la consolidación de los sistemas de IVA y de Impuestos Especiales y, sobre todo, para asegurar la administración eficiente de los mismos, como demuestra el rotundo éxito del VIES.

El VIES es un sistema de intercambio telemático de datos entre administraciones a través de una red comunitaria. Además de haberse revelado crucial en lo que respecta al control de las transacciones intracomunitarias, merced, entre otras cosas, a su efecto disuasorio, el VIES ha permitido aumentar enormemente la eficacia de la cooperación administrativa. Esto, a su vez, ha reducido los costes de oportunidad de la misma, dando pie a que la cooperación entre los Estados miembros alcance una amplitud y diversidad hasta ahora desconocidas. El VIES supone un importante paso adelante, ya que demuestra que la tecnología de la información puede cerrar la brecha entre la voluntad de asegurar los ingresos y la reducción de los gravosos controles físicos.

El SCENT fiscal es un sistema de comunicación para el intercambio de información sobre presuntos casos de evasión fiscal en relación con el IVA y los Impuestos Especiales. Aunque, hasta la fecha, su utilización ha sido limitada, la Comisión y los Estados miembros están estudiando la manera de ampliarla tanto como sea posible.

El SEED prevé el intercambio de datos registrales entre las administraciones de Impuestos Especiales, con objeto de permitir a las administraciones y a los comerciantes comprobar la situación de los destinatarios de las mercancías sujetas a Impuestos Especiales en la circulación intracomunitaria de los mismos. El EMVS es un sistema reciente de fax que está resultando cada vez más útil para el control de la circulación intracomunitaria de mercancías sujetas a Impuestos Especiales.

La propuesta establece un nuevo fundamento jurídico y presupuestario para el VIES, el SEED y el EMVS, que, hasta ahora, formaban parte del programa Intercambio de Datos entre Administraciones (*Interchange of Data between Administrations* - IDA). A partir de 1998, los gastos de funcionamiento de estos sistemas se financiarán exclusivamente a través de FISCALIS, si bien estos últimos continuarán disfrutando de los servicios de carácter general desarrollados al amparo de IDA. Los servicios de la Comisión encargados de IDA y de FISCALIS seguirán colaborando estrechamente a fin de garantizar la interoperabilidad técnica de los sistemas telemáticos de la Comisión y de reducir al máximo los costes de su desarrollo. Asimismo, toda futura decisión comunitaria de aplicación general a las redes telemáticas transeuropeas para las administraciones será aplicable a los sistemas de comunicación e intercambio de información del programa FISCALIS.

Aparte de los sistemas de intercambio de información, los de comunicación constituyen una parte esencial de la infraestructura precisa para una cooperación fructífera. La comunicación electrónica presenta importantes ventajas frente a la comunicación por carta o fax, ya que es más segura, rápida y fiable y ofrece, además, la posibilidad de traducción. Así, al proporcionar un conjunto de mensajes estándar pretraducidos que atiendan a todas las posibles necesidades, puede crearse un sistema eficaz de comunicación y traducción. Ello facilitará la prestación de asistencia y hará que se esté más dispuesto a solicitar la colaboración de los demás. Está prevista la creación de un sistema de comunicación genérica a todos los efectos de la fiscalidad indirecta, con distintas aplicaciones en función del tipo de comunicación (una solicitud de información sobre un presunto caso de evasión

fiscal o una petición de asistencia mutua en relación con el cobro de deudas, por ejemplo). Entre tanto, la propuesta establece un nuevo fundamento jurídico y presupuestario para el SCENT fiscal.

El desarrollo de estos sistemas de comunicación e intercambio de información aumentará sensiblemente la eficacia y el alcance de la cooperación y la comunicación entre los Estados miembros. En él habrán de tenerse asimismo presentes las dificultades que vayan surgiendo y, en particular, las necesidades del nuevo sistema de IVA.

4.1.2 Guías y manuales

En el marco de los actuales sistemas de fiscalidad indirecta, la Comisión ha elaborado manuales destinados a las empresas y a las administraciones. La experiencia adquirida en lo que se refiere al funcionamiento de los procedimientos de cooperación administrativa ha puesto de manifiesto la necesidad de proporcionar manuales a las administraciones, sobre todo en aquellos ámbitos en que las diferencias entre las prácticas de los distintos países afectan a la cooperación, como es el caso del recurso a la asistencia mutua en materia de cobro.

4.2 Intercambios, seminarios y ejercicios multilaterales de control (artículo 5)

La experiencia del programa Matthaeus-Tax¹² ha demostrado que una de las vías más eficaces para alcanzar los objetivos del programa FISCALIS ha sido la de los contactos institucionalizados, consistentes en reunir a funcionarios de distintas administraciones nacionales para desarrollar conjuntamente actividades profesionales.

4.2.1 Intercambios (artículo 5.1)

Los intercambios más provechosos han sido aquellos que han permitido a los funcionarios participantes realizar tareas prácticas por cuenta de la administración de acogida.

Los intercambios han resultado asimismo eficaces en lo que respecta a la difusión de las mejores prácticas administrativas, especialmente los destinados específicamente a estudiar prácticas administrativas concretas.

4.2.2 Seminarios (artículo 5.2)

Los seminarios del programa Matthaeus-Tax han demostrado su eficacia de cara a la consecución de todos los objetivos del mismo. Los seminarios permiten que los expertos de un determinado ámbito de la administración se reúnan y debatan problemas comunes, lo cual no sólo favorece el desarrollo y la difusión de las mejores prácticas administrativas, sino que también sirve de estímulo a la cooperación o sencillamente cumple una función pedagógica. Hasta ahora se ha venido invitando a participar en ellos a representantes empresariales y de los contribuyentes, práctica que, llegado el caso, se mantendrá.

¹² Informes anuales de la Comisión sobre el programa: COM (95) 663 y COM (96) 543.

4.2.3 Ejercicios de control multilateral (artículo 5.3)

Como es natural, la forma de contacto institucionalizado más eficaz ha sido la consistente en colaborar realmente en proyectos de control multilateral. Se ha llevado a cabo una serie de ejercicios experimentales de control multilateral del IVA que no sólo han permitido lograr resultados (económicos) concretos, sino también impulsar la cooperación entre las administraciones participantes y determinar los obstáculos (de orden práctico y legislativos) que se oponen a una cooperación fructífera.

4.3 Iniciativa común de formación (artículo 6)

Hasta ahora, aunque el programa Matthaeus-Tax ha comportado medidas comunitarias en materia de formación, esta función de la Comunidad no se ha desarrollado suficientemente, por lo que es necesario darle nuevo impulso a través de una mayor coordinación y profundización de la labor de los Estados miembros orientada a proporcionar a sus funcionarios una formación en derecho comunitario y su aplicación en el territorio de la Comunidad.

A fin de dar el nuevo impulso antes señalado, la iniciativa común de formación está concebida para aunar los distintos aspectos de la misma, conjugando programas de formación profesional y lingüística con los correspondientes instrumentos didácticos, lo que permitirá su mejor coordinación y desarrollo. En pos de dicho impulso, la Comisión tratará también de que la participación, en la aplicación de esta iniciativa, de expertos de los Estados miembros sea mucho más amplia que hasta la fecha. Asimismo, se destinará a esta iniciativa una proporción mucho mayor de los recursos de gestión del programa.

La Comisión considera que, llegado el momento, podría atribuirse la competencia de gestionar la iniciativa de formación a un nuevo órgano comunitario responsable de la formación en materia fiscal. La determinación del momento adecuado dependerá de que la Comunidad demuestre que cuenta con la experiencia y la capacidad necesarias. Por otra parte, la creación de tal órgano sólo se justificaría por el mayor relieve que el nuevo sistema de IVA otorga a la normativa comunitaria.

4.3.1 Programas comunes de formación

Ya se ha adoptado, en el contexto del programa Matthaeus-Tax, un programa común de formación destinado a los funcionarios responsables de la fiscalidad indirecta¹³. Dicho programa establece una lista de las materias que deberán formar parte de la formación inicial y de la formación permanente de todos los funcionarios de fiscalidad indirecta y que habrán de impartirse, por tanto, en los oportunos centros nacionales. El programa FISCALIS prevé el desarrollo de éste y otros programas de formación, destinados, en particular, a los países asociados.

4.3.2 Formación lingüística

La falta de un nivel suficiente de aptitud lingüística ha constituido siempre el mayor obstáculo a la cooperación, ya que inhibe la solicitud de colaboración y reduce las posibilidades de una cooperación provechosa. La aptitud lingüística es, además, cada vez más necesaria para la realización de tareas administrativas, debido, sobre todo, a la posibilidad de que las empresas europeas utilicen varias lenguas en su actividad. Conscientes de esta situación, los Estados miembros ofrecen formación lingüística a todos aquellos funcionarios que, a su juicio, la necesitan.

¹³ Decisión de la Comisión de 12 de julio de 1995. DO n° L 172, de 22.7.1995, p. 24.

Es necesario dar un nuevo impulso a este tipo de formación en la Comunidad, tanto para consolidar los avances ya logrados como para afrontar los retos del futuro. La intensidad de la cooperación que comporta el nuevo sistema común de IVA exige que aumente considerablemente el número de funcionarios capacitados, realmente, para comunicarse con sus homólogos. En principio, todos los funcionarios de fiscalidad indirecta deberán tener los conocimientos lingüísticos que les permitan participar en la cooperación.

Así pues, la Comisión propone que los Estados miembros formalicen su actual compromiso de impartir formación lingüística, aceptando proporcionar a sus funcionarios la formación que les permita adquirir un nivel suficiente de conocimientos lingüísticos. La determinación de lo que constituye un nivel suficiente se realizará con carácter plurianual, atendiendo a las necesidades, ya cubiertas o por cubrir, de la Comunidad. Para cumplir este compromiso, la Comisión y los Estados miembros deberán elaborar un plan a largo plazo en el que se fijen los oportunos objetivos de las administraciones y revisar periódicamente el cumplimiento de dichos objetivos. A los países asociados se les exigirá que asuman el mismo compromiso.

4.3.3 Instrumentos comunitarios para la formación en materia de fiscalidad indirecta y la formación lingüística (artículo 6.3)

El programa Matthaues-Tax ha hecho patente la necesidad de contar con instrumentos comunitarios para la formación en materia de fiscalidad indirecta, que complementen la labor de los Estados miembros. Es preciso, sobre todo, dotarse de instrumentos flexibles de formación lingüística en lo relativo a la terminología fiscal.

5. FINANCIACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

Uno de los objetivos fundamentales de la presente propuesta es establecer un marco único y globalizador en el que inscribir todas las medidas y los gastos de la Comunidad en relación con los sistemas de IVA y de Impuestos Especiales, a fin de evitar su dispersión. Ello contribuirá a hacer que la labor de la Comunidad sea, a la vez, transparente y coherente, de modo que pueda ser objeto de una evaluación basada en indicadores objetivos y verificables y, por ende, más rigurosa y completa de lo que ha sido posible hasta ahora. La mayor transparencia y el nuevo énfasis en la evaluación serán fundamentales para obtener la máxima rentabilidad de la actuación de la Comunidad.

La consecución de los objetivos del programa redundará, a la larga, en beneficio tanto de la Comunidad en su conjunto como de los participantes en el mismo. Así pues, conviene que los costes del programa se compartan y que la división de esta responsabilidad financiera se efectúe de manera análoga a lo establecido respecto de las actuaciones en curso y de acuerdo con el principio de subsidiariedad. El reparto de los costes entre la Comunidad y los países asociados se determinará con arreglo a los Protocolos Adicionales de los acuerdos pertinentes relativos a su participación en programas comunitarios.

La necesaria coherencia con el desarrollo de la política comunitaria justifica, asimismo, la racionalización de la gestión de las medidas comunitarias. Por tanto, en lugar de crear un nuevo comité consultivo, la Comisión propone que se otorgue un mandato al Comité Permanente de Cooperación Administrativa (CPCA) para que asista a la Comisión en la ejecución del programa, en calidad de órgano asesor.

El CPCA tiene actualmente competencias, en el ámbito de la cooperación administrativa, tanto en lo que respecta al IVA como en lo relativo a los Impuestos Especiales, pese a que ha sido el Comité de Impuestos Especiales el que prioritariamente se ha venido ocupando de estos últimos hasta ahora. A fin de garantizar la coherencia, tanto en la gestión del programa como entre éste y otras medidas comunitarias en materia de IVA y de Impuestos Especiales, está previsto que, en el futuro, el CPCA asuma mayores responsabilidades con respecto a la cooperación administrativa en este último ámbito. Ello supondrá modificar sensiblemente su actual funcionamiento. Así, mientras que actualmente el CPCA se reúne exclusivamente para discutir problemas relacionados con el IVA, en el futuro su presidencia y su composición variarán en función de que los temas objeto de debate se refieran al IVA o a los Impuestos Especiales, o sean problemas de interés común en el marco del programa FISCALIS.

Las ventajas de lo anterior son dos: por una parte, se integrará la gestión del programa en el contexto de los objetivos generales de la política comunitaria en materia de IVA y de Impuestos Especiales; por otra, se asegurará una gestión transparente y coherente y se aprovecharán al máximo las sinergias entre las actividades del programa relativas al IVA y las relativas a los Impuestos Especiales.

Propuesta de
DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por la que se establece un programa de acción comunitario para la mejora del funcionamiento
de los sistemas de fiscalidad indirecta del mercado interior
(Programa FISCALIS)

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 100 A,

Vista la propuesta de la Comisión,¹⁴

Visto el dictamen del Comité Económico y Social,¹⁵

De conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 189 B del Tratado,¹⁶

1. Considerando que para el funcionamiento de los sistemas de fiscalidad indirecta en el mercado interior resulta esencial la aplicación efectiva, uniforme y eficaz del Derecho comunitario, en particular con objeto de proteger los intereses financieros tanto nacionales como comunitarios mediante la lucha contra la evasión y el fraude fiscal, evitar el falseamiento de la competencia, y seguir reduciendo la carga de las obligaciones que pesan tanto sobre las administraciones como sobre los contribuyentes;
2. Considerando que incumbe a la Comunidad, en colaboración con los Estados miembros, velar por dicha aplicación efectiva, uniforme y eficaz; que, aunque los Estados miembros asuman mayor responsabilidad en lo que respecta a los recursos, la Comunidad tiene asimismo un importante cometido, dado que debe aportar la infraestructura y crear los estímulos necesarios;
3. Considerando que la aplicación uniforme del Derecho comunitario requiere un elevado nivel común de conocimiento del mismo (y de su aplicación en los Estados miembros) por parte de los funcionarios responsables de la fiscalidad indirecta; que dicho conocimiento sólo se puede adquirir mediante una formación inicial y permanente eficaz, impartida por los Estados miembros; que a fin de coordinar y estimular dicha formación es precisa una actuación comunitaria complementaria;
4. Considerando que el funcionamiento de los sistemas de fiscalidad indirecta del mercado interior exige una cooperación eficaz, amplia y efectiva entre los Estados miembros, y entre éstos y la Comisión; que para ello es imprescindible crear una infraestructura comunitaria de comunicación e intercambio de información; que no podrá lograrse una cooperación suficiente sin el estímulo de la Comunidad;

¹⁴ DO n°

¹⁵ DO n°

¹⁶ DO n°

5. Considerando que el funcionamiento de los sistemas de fiscalidad indirecta del mercado interior requiere el constante perfeccionamiento de los procedimientos administrativos; que, aunque corresponde, en primer lugar, a los Estados miembros realizar dicha tarea, es precisa una actuación comunitaria complementaria a fin de estimular y coordinar tal perfeccionamiento;
6. Considerando, por tanto, que de conformidad con los principios de subsidiaridad y de proporcionalidad establecidos en el artículo 3B del Tratado, los objetivos de la acción establecida en la presente Decisión no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, pueden lograrse mejor a nivel comunitario; que la presente Decisión se limita al mínimo requerido y no excede de lo necesario a tal fin;
7. Considerando que la experiencia adquirida con el Sistema de Intercambio de Información sobre el IVA (*VAT Information Exchange System* - VIES), establecido por el Reglamento CEE n° 218/92 del Consejo¹⁷ ha revelado el valor de la tecnología de la información para preservar los ingresos al tiempo que se reducen al mínimo las cargas administrativas; que dicho sistema ha demostrado ser un instrumento esencial que ha favorecido una mayor cooperación entre los Estados miembros;
8. Considerando que, para garantizar una ulterior cooperación, habrán de establecerse sistemas de comunicación y de intercambio de información y deberá garantizarse su funcionamiento a medida que vayan evolucionando las necesidades de los sistemas de fiscalidad indirecta;
9. Considerando que la experiencia adquirida por la Comunidad con el programa Matthaeus-Tax establecido por Decisión 93/588/CEE del Consejo¹⁸ y con la organización de ejercicios de control multilateral ha demostrado que éstos, así como los intercambios y seminarios, al reunir a funcionarios de distintas administraciones para desarrollar actividades profesionales, pueden contribuir a la consecución de los objetivos del programa; que, en consecuencia, procede continuar y ampliar dichas actividades;
10. Considerando que la experiencia adquirida con el programa Matthaeus-Tax ha demostrado que el desarrollo y la aplicación coordinados de un programa común de formación, establecido por Decisión 95/279/CE de la Comisión¹⁹ puede ayudar a alcanzar los objetivos del programa, en particular, mediante la adquisición de un elevado nivel común de conocimiento del Derecho comunitario por parte de los participantes; que deberán continuarse desarrollando tales programas; que, por tanto, los Estados miembros deberán velar por que todos sus funcionarios reciban la formación inicial y la formación permanente que prevén los programas comunes de formación;
11. Considerando que la adquisición de un nivel suficiente de aptitud lingüística por parte de los funcionarios responsables de la fiscalidad indirecta ha resultado esencial a la hora de facilitar la cooperación; que, por tanto, los Estados miembros deben ofrecer a sus funcionarios la formación lingüística necesaria;
12. Considerando que el programa debe estar abierto a la participación de los países asociados de Europa Central y Oriental; que el programa debe estar asimismo abierto a la participación de Chipre;

¹⁷ DO n° L 24, de 1.2.1992, p. 1.

¹⁸ DO n° L 280, de 13.11.1993, p. 27.

¹⁹ DO n° L 172, de 22.7.1995, p. 24.

13. Considerando que la financiación del programa se repartirá entre la Comunidad y los Estados miembros y que la contribución de la Comunidad se consignará en el presupuesto de la Comisión;
14. Considerando que la presente Decisión establece, respecto de la duración total del programa, una dotación financiera que constituye para la autoridad presupuestaria, durante el procedimiento presupuestario anual, el principal punto de referencia a efectos del apartado 1 de la declaración del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión de 6 de marzo de 1995 relativa a la inserción de disposiciones financieras en los actos legislativos²⁰,

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Programa FISCALIS

Se establece un programa comunitario plurianual de acción (programa FISCALIS), en lo sucesivo denominado "el programa", para el período comprendido entre el 1 de enero de 1998 y el 31 de diciembre de 2002, tendente a mejorar el funcionamiento de los sistemas de fiscalidad indirecta del mercado interior.

Comprenderá los ámbitos de acción contemplados en los artículos 4, 5 y 6.

Artículo 2

Definiciones

A los efectos de la presente Decisión, se entenderá por:

- a) "fiscalidad indirecta": los impuestos indirectos objeto de la legislación comunitaria;
- b) "administración": las autoridades públicas de los Estados miembros responsables de la fiscalidad indirecta y la Comisión;
- c) "funcionario": todo funcionario encargado de aplicar las disposiciones legales o reglamentarias o los procedimientos, nacionales o comunitarios, en materia de fiscalidad indirecta;
- d) "intercambio": toda visita de trabajo realizada, en interés de la Comunidad, por un funcionario a una administración distinta de la suya, y organizada al amparo del programa;
- e) "ejercicios de control bilateral y multilateral": la colaboración, dentro del marco legal comunitario de cooperación, de dos o más administraciones, con objeto de coordinar el control de los contribuyentes con obligaciones de fiscalidad indirecta en cada uno de los Estados miembros considerados;

²⁰ DO n° C 102, de 4.4.1996, p. 4.

- f) "marco legal comunitario de cooperación": el conjunto de disposiciones comunitarias que prevén la asistencia mutua y la cooperación administrativa entre Estados miembros en lo que respecta a la fiscalidad indirecta;

Artículo 3

Objetivos

El programa tendrá por objeto reforzar, a través de la acción comunitaria, la labor de los Estados miembros encaminada a:

- a) lograr un elevado nivel común de conocimiento del Derecho comunitario y de su aplicación en los Estados miembros, por parte de los funcionarios;
- b) asegurar una cooperación eficaz, amplia y efectiva entre los Estados miembros y entre éstos y la Comisión;
- c) asegurar el constante perfeccionamiento de procedimientos administrativos a fin de atender a las necesidades de las administraciones y de los contribuyentes, mediante el fomento y la difusión de las mejores prácticas administrativas.

Artículo 4

Sistemas de comunicación e intercambio de información, guías y manuales

1. La Comisión y los Estados miembros establecerán y garantizarán el funcionamiento de los sistemas de comunicación e intercambio de información, guías y manuales necesarios.
2. Los elementos comunitarios del sistema de comunicación e intercambio de información serán los soportes físicos, los soportes lógicos y las conexiones de red entre Estados miembros, que deberán ser comunes a todos ellos a fin de garantizar la interconexión y la interoperabilidad generales de los sistemas, tanto si están instalados en los locales de la Comisión (o del subcontratista que ésta designe) como en los de los Estado miembros (o del subcontratista que éstos designen).
3. Los elementos no comunitarios de los sistemas de comunicación e intercambio de información incluirán las bases de datos nacionales que formen parte de dichos sistemas, las conexiones de red entre los elementos comunitarios y no comunitarios y las aplicaciones de soportes lógicos y físicos que cada Estado miembro considere apropiado para la plena explotación de dichos sistemas a través de su administración.

Artículo 5

Intercambios, seminarios y ejercicios de control multilateral

1. La Comisión y los Estados miembros organizarán intercambios. La duración de éstos variará según los casos, pero en ningún caso será superior a un año. Los intercambios se centrarán en un determinado ámbito de actividad y habrán de ser suficientemente preparados con antelación por los funcionarios afectados, que deberán también evaluarlos con posterioridad.

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para permitir a los funcionarios participantes en un intercambio tomar parte activa en las actividades de la administración de acogida; a tal efecto, se autorizará a los citados funcionarios a realizar las tareas que correspondan al cometido que se les encomiende en dicha administración, de conformidad con el ordenamiento jurídico de la misma.

Durante el intercambio, la responsabilidad civil del funcionario en el ejercicio de sus funciones estará sujeta al mismo régimen que la de los funcionarios de la administración de acogida.

Los funcionarios participantes en un intercambio estarán sujetos a las mismas normas de secreto profesional que los funcionarios nacionales.

2. La Comisión y los Estados miembros organizarán seminarios.
3. La Comisión y los Estados miembros organizarán ejercicios de control bilateral y multilateral, dentro del marco legal de cooperación comunitario.

Artículo 6

Iniciativa común de formación

1. La Comisión y los Estados miembros desarrollarán los actuales programas de formación y crearán nuevos programas a fin de ofrecer a los funcionarios una base común de formación. Los Estados miembros velarán por que todos sus funcionarios reciban la formación inicial prevista en los programas comunes de formación y por que todos ellos reciban, con periodicidad, la formación permanente prevista asimismo en dichos programas.
2. Los Estados miembros ofrecerán a sus funcionarios la formación lingüística que permita a éstos alcanzar un nivel de aptitud lingüística suficiente.
3. La Comisión y los Estados miembros desarrollarán los instrumentos comunitarios de formación en materia de fiscalidad indirecta y los instrumentos de formación lingüística.

Artículo 7

Participación de los países asociados

El programa estará abierto a la participación de los países asociados de Europa Central y Oriental, con arreglo a las condiciones establecidas en los Acuerdos Europeos o en los correspondientes Protocolos Adicionales referentes a la participación de dichos países en los programas comunitarios, y en la medida en que lo permita la normativa comunitaria en materia de fiscalidad indirecta. El programa estará asimismo abierto a la participación de Chipre, con arreglo a la Resolución Conjunta sobre la instauración de un diálogo institucionalizado entre la UE y Chipre, y en la medida en que lo permita la normativa comunitaria en materia de fiscalidad indirecta.

Artículo 8

Gastos

1. Los gastos necesarios para la aplicación del programa se repartirán entre la Comunidad y los Estados miembros, con arreglo a lo dispuesto en los apartados 2 y 3.
2. La Comunidad sufragará:
 - a) los gastos de viaje y las dietas de los funcionarios que participen, en otro Estado miembro, en las actividades previstas en el artículo 5, así como los vinculados a la organización de los seminarios contemplados en el apartado 2 del artículo 5.
 - b) los gastos que comporte el desarrollo de los instrumentos comunitarios de formación en materia de fiscalidad indirecta previstos en el apartado 3 del artículo 6, y la elaboración de las guías y manuales contemplados en el apartado 1 del artículo 4.
 - c) los gastos que se deriven del desarrollo, la adquisición, la instalación y el mantenimiento específico necesario de los elementos comunitarios de los sistemas de comunicación e intercambio de información definidos en el apartado 2 del artículo 4 y los gastos ocasionados por el funcionamiento cotidiano de los elementos comunitarios instalados en los locales de la Comisión (o de un subcontratista que ésta designe).
3. Los Estados miembros sufragarán:
 - a) los gastos vinculados a la formación inicial y permanente de sus funcionarios prevista en el apartado 1 del artículo 6, en la letra a) del apartado 3 del artículo 4 y los vinculados a la formación lingüística de su personal prevista en el apartado 2 del artículo 6. Los Estados miembros se harán cargo de los gastos ocasionados por la participación de sus funcionarios en otras actividades organizadas en el marco del artículo 5, suplementarias a las que corran a cargo de la Comunidad.
 - b) los gastos vinculados a la instalación y correcto funcionamiento de los elementos no comunitarios de los sistemas de comunicación e intercambio de información previstos en el apartado 3 del artículo 4, y los gastos que se deriven del funcionamiento cotidiano de los elementos comunitarios instalados en sus locales (o en los de los subcontratistas que designen).

Artículo 9

Marco financiero

La dotación financiera para la aplicación del presente programa durante el período comprendido entre el 1 de enero de 1998 y el 31 de diciembre de 2002 se fija en 45 millones de ecus. Los créditos anuales serán autorizados por la autoridad presupuestaria dentro de los límites impuestos por las perspectivas financieras.

Artículo 10

Disposiciones de aplicación

La Comisión adoptará las medidas necesarias para la aplicación de la presente Decisión de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 11.

Artículo 11

Comité

1. En el ejercicio de sus funciones, la Comisión estará asistida por el Comité permanente de cooperación administrativa, en materia de fiscalidad indirecta, previsto en el artículo 10 del Reglamento (CEE) n° 218/92, que actuará en calidad de órgano consultivo.
2. El representante de la Comisión someterá al Comité un proyecto de las medidas que deban adoptarse. El Comité emitirá su dictamen sobre dicho proyecto en un plazo que el Presidente podrá fijar en función de la urgencia del asunto, procediendo, en su caso, a una votación.

El dictamen se incluirá en el acta; además, cada Estado miembro tendrá derecho a solicitar que su posición conste en acta.

La Comisión tendrá en cuenta, en la mayor medida posible, el dictamen emitido por el Comité. Informará al Comité de la manera en que ha tenido en cuenta dicho dictamen.

Artículo 12

Evaluación

1. El presente programa estará permanentemente sujeto a evaluación, que efectuarán conjuntamente los Estados miembros y la Comisión. Dicha evaluación se llevará a cabo a través de los informes contemplados en los apartados 2 y 3.
2. Los Estados miembros presentarán a la Comisión:
 - a) el 30 de junio de 2000, como máximo, un informe preliminar; y
 - b) el 31 de diciembre de 2002, como máximo, un informe finalsobre la aplicación y las repercusiones del presente programa.
3. La Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo:
 - a) el 30 de junio de 2001, como máximo, una comunicación sobre la conveniencia de la continuación del programa, con base en el informe preliminar de los Estados miembros, acompañada, en su caso, de la oportuna propuesta; y
 - b) el 30 de junio de 2003, como máximo, un informe final sobre la aplicación del presente programa.

Los referidos informes se remitirán asimismo, a título informativo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

Artículo 13

Entrada en vigor

La presente Decisión entrará en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

Será aplicable a partir del 1 de enero de 1998.

Artículo 14

Destinatarios

Los destinatarios de la presente Decisión serán los Estados miembros.

Hecho en Bruselas,

Por el Parlamento Europeo
El Presidente

Por el Consejo
El Presidente

Ficha de financiación

1. DENOMINACIÓN DE LA MEDIDA

Programa de actuación para la mejora del funcionamiento de los sistemas de fiscalidad indirecta del mercado interior (Programa FISCALIS).

2. LÍNEAS PRESUPUESTARIAS AFECTADAS

B5-305, nueva línea para el programa FISCALIS.

3. FUNDAMENTO JURÍDICO

Artículo 100 A.

Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea. DO n° C xx, de xx.xx.1997, p. x.

4. DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA

4.1 Objetivo general de la medida

La medida tiene por objeto lograr un funcionamiento efectivo, uniforme y eficaz de los sistemas de IVA y de Impuestos Especiales, protegiendo los intereses financieros de los Estados miembros y de la Comunidad mediante la lucha contra la evasión y el fraude fiscal, evitando el falseamiento de la competencia en la aplicación concreta del derecho comunitario, y reduciendo constantemente la carga de las obligaciones que pesan tanto sobre las administraciones como sobre los contribuyentes.

La consecución de estos objetivos generales compete tanto a la Comunidad como a los Estados miembros. Los objetivos específicos de la medida comunitaria consisten en apoyar la labor de los Estados miembros tendente a: lograr un elevado nivel común de conocimiento del derecho comunitario (y de la aplicación del mismo en los Estados miembros) por parte de los funcionarios responsables de la fiscalidad indirecta; asegurar una cooperación extensa y eficaz entre los Estados miembros y entre éstos y la Comisión; y asegurar el perfeccionamiento constante de los procedimientos administrativos, atendiendo a las necesidades de las administraciones y de los contribuyentes.

4.2 Duración de la medida y mecanismos previstos para su renovación

La medida se aplicará del 1 de enero de 1998 al 31 de diciembre de 2002. Antes del 30 de junio de 2001, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo una comunicación sobre la conveniencia de la continuación del programa, acompañada, en su caso, de la oportuna propuesta.

5. CLASIFICACIÓN DEL GASTO

5.1 Gasto no obligatorio

5.2 Créditos disociados

6. NATURALEZA DEL GASTO

Subvención al 100% de los siguientes conceptos:

Gastos de viaje y dietas de los funcionarios responsables de la fiscalidad indirecta de los Estados miembros, vinculados a su participación en intercambios, seminarios o ejercicios de control multilateral fuera de su país o Estado miembro.

Gastos vinculados a la organización de seminarios, incluidas las dietas y los gastos de viaje de los representantes de organismos exteriores que participen en los mismos. Gastos relativos al desarrollo y el buen funcionamiento de los instrumentos de formación en materia de fiscalidad indirecta, a la elaboración de guías y manuales y a los elementos comunitarios de los sistemas de comunicación e intercambio de información (unidades centrales de procesamiento y conexiones entre los Estados miembros).

La financiación de la participación de los países asociados en el programa se determinará con arreglo a lo previsto en los Acuerdos referentes a la participación de dichos países en los programas comunitarios.

7. REPERCUSIONES FINANCIERAS

7.1 Método de cálculo del coste total de la medida (relación entre costes unitarios y coste total)

La totalidad de los gastos de viaje y las dietas (vinculados a intercambios, seminarios y ejercicios de control multilateral) se calcularán sobre la base de los gastos de viaje y las dietas actualmente vigentes para los funcionarios de la Comisión.

Intercambios

Dada una dieta media diaria de 146 ecus (promedio de las contribuciones diarias de la Comisión para todos los Estados miembros) y unos gastos medios de viaje de 500 ecus, el desglose de los gastos será el siguiente:

436 intercambios x 1 mes @ 4.588 ecus = 2.000.368 ecus

En 1997, tendrán lugar más de 300 intercambios de dos semanas de duración al amparo del programa Matthaeus-Tax. El coste más elevado de FISCALIS es, por tanto, atribuible en gran medida a la mayor duración de los intercambios. Esta extensión responde a la demanda de los funcionarios afectados, que buscan una mayor profundización en los intercambios que permita una auténtica cooperación profesional. Asimismo, es más acorde a lo que viene siendo la práctica habitual de los programas Matthaeus y Karolus. El número total de intercambios debe, además, mantenerse en un nivel comparable al del programa Matthaeus-Tax, a fin de permitir su penetración en las administraciones nacionales. La cifra de 436 representa una proporción mínima de los funcionarios nacionales de fiscalidad indirecta²¹.

²¹ El segundo informe de la Comisión sobre procedimientos del IVA (COM(95) 354 final) señalaba que el número de funcionarios encargados del IVA en los doce Estados miembros de entonces era de 450.000. A éstos habría que añadir los de los nuevos Estados miembros y los de las administraciones nacionales de Impuestos Especiales.

Seminarios

El coste medio de los seminarios, basándose en la experiencia adquirida con el programa Matthaeus-Tax, es de 50.000 ecus aproximadamente, lo que permite que se celebren alrededor de 8 seminarios al año, frente a 13 en 1995 y 8 en 1996. Los fondos asignados a seminarios aumentan escasamente y se prevé la organización, en distintos lugares de la Comunidad, de seminarios de carácter pedagógico destinados a amplios grupos de funcionarios nacionales y en los que se traten temas concretos (p. ej., metodología de control). Estos seminarios formarán parte de la iniciativa de formación y serán menos costosos, dado que únicamente cubrirán los gastos de viaje y las dietas de los conferenciantes.

Ejercicios multilaterales de control

El coste de los ejercicios multilaterales de control del IVA realizados en nueve empresas en 1995 y 1996 ascendió a 340.000 ecus. Partiendo de un coste medio de 40.000 ecus por control, en 1998 está previsto que se inspeccionen 15 empresas. Este incremento se justifica por dos motivos.

Por una parte, los nueve ejercicios de control realizados hasta la fecha no abarcan sino una proporción mínima de los 400.000 sujetos pasivos susceptibles de inspección en la Comunidad. El reciente informe de la Comisión sobre el funcionamiento de la cooperación administrativa²² subrayaba el papel destacado que desempeña la Comunidad al promover estos controles y la importancia de que los Estados miembros financien sus propios controles suplementarios. Por otra parte, en adelante se incluirán también los Impuestos Especiales, hasta ahora excluidos de los ejercicios.

Sistemas de comunicación e intercambio de información

Las estimaciones para el período comprendido entre 1998 y 2002 se basan en los fondos asignados a los citados sistemas en 1997, con un moderado incremento. El incremento propuesto está destinado a atender al desarrollo del nuevo sistema de comunicación y al de los actuales sistemas de información en materia de IVA y de Impuestos Especiales, a medida que aumenten las necesidades de los regímenes del IVA y de los Impuestos Especiales.

Instrumentos lingüísticos, guías y manuales

Los costes de proyecto se basan parcialmente en el programa VISAFIN, que constituye un instrumento de formación lingüística desarrollado por tres Estados miembros (F, UK y E) y financiado, en parte, por la Comisión a través del programa LEONARDO. Desde el punto de vista lingüístico, el proyecto ha resultado muy provechoso y ofrece una excelente base de TI susceptible de explotación.

El coste total del instrumento de formación lingüística asciende a 1.7 millones de ecus, frente a los 540.000 ecus, distribuidos a lo largo de dos años, del proyecto VISAFIN. El nuevo proyecto abarcará 20 lenguas, frente a las 3 de VISAFIN. No se ha efectuado una extrapolación directa porque está previsto que una proporción considerable de los soportes lógicos desarrollados por VISAFIN puedan ser utilizados por el nuevo sistema.

²² COM(96) 681 final.

7.2 Desglose de la medida, por conceptos

Créditos de compromiso, en millones de ecus (valor de 1997)

Concepto	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Intercambios	2,000	2,100	2,100	2,100	2,200	10,500
Seminarios	0,400	0,500	0,500	0,500	0,500	2,400
Control multilateral	0,600	0,900	0,900	1,000	1,000	4,400
Sistemas de comunicación e información	4,300	5,300	5,400	5,500	5,500	26,000
Instrumentos de formación lingüística, guías, manuales	0,100	0,400	0,400	0,400	0,400	1,700
Total (B5-305)	7,400	9,200	9,300	9,500	9,600	45,000

7.3 Calendario de los créditos de compromiso y créditos de pago

	en millones de ecus					
	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Compromisos	7,400	9,200	9,300	9,500	9,600	45,000
Pagos						
1997						
1998	3,600					3,600
1999	2,400	4,000				6,400
2000	1,100	4,000	4,000			9,100
2001		1,200	4,000	4,000		9,200
2002			1,400	4,000	4,000	9,400
Total	7,100	9,200	9,400	8,000	4,000	37,700

8. MEDIDAS DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE

Los propios Estados miembros sufragarán los gastos de viaje y las dietas de sus funcionarios, con arreglo a normas estipuladas. Los importes necesarios se anticiparán a los Estados miembros en el curso del ejercicio, atendiendo a la ejecución del gasto. Los Estados miembros presentarán justificantes detallados de sus gastos y conservarán toda la documentación pertinente a efectos de inspección. El pago de los gastos de viaje a funcionarios de otros países o a representantes de organismos exteriores, así como de los vinculados a la organización de seminarios, lo efectuará directamente la Comisión, o bien una agencia contratada al efecto. Todo contrato a tal fin incluirá disposiciones (controles, etc.) de prevención del fraude.

Las subvenciones vinculadas a otras actividades del programa estarán sujetas al procedimiento habitual de verificación por los servicios de la Comisión antes de su desembolso, teniendo en cuenta las obligaciones contractuales y la buena gestión financiera o general. Todo contrato a tal efecto entre la Comisión y los beneficiarios incluirá medidas (controles, informes, etc.) de prevención del fraude.

9. ANÁLISIS COSTE-EFICACIA

9.1 Objetivos específicos cuantificables, población afectada

- a) lograr un elevado nivel común de conocimiento del derecho comunitario (y de su aplicación en los Estados miembros) por parte de los funcionarios responsables de la fiscalidad indirecta;
- b) asegurar una cooperación efectiva, uniforme y eficaz entre los Estados miembros y entre éstos y la Comisión;
- c) asegurar el perfeccionamiento constante de los procedimientos administrativos, a fin de atender a las necesidades de las administraciones y de los contribuyentes mediante el desarrollo y la difusión de las mejores prácticas administrativas;

La medida afecta, pues, a las administraciones de los Estados miembros y de los países asociados responsables de la fiscalidad indirecta; a los sujetos pasivos de los impuestos indirectos y a las asociaciones profesionales.

9.2 Justificación de la medida

Aun cuando el funcionamiento de los sistemas de IVA y de Impuestos Especiales incumbe, fundamentalmente, a los Estados miembros, que gestionan la administración de la fiscalidad indirecta, la Comunidad tiene asimismo una función que cumplir. En efecto, debe aportar la infraestructura necesaria y crear los estímulos que impulsen la labor de los Estados miembros.

Dado que el funcionamiento de los sistemas de IVA y de Impuestos Especiales es, en gran medida, responsabilidad de los Estados miembros, la actuación comunitaria está dirigida, de manera especial, a los funcionarios nacionales. Las medidas elegidas están concebidas, en su totalidad, para mejorar la capacidad de los funcionarios de desempeñar sus funciones, ya sea a través de la formación, del fomento de la comunicación y cooperación con sus homólogos de otros Estados miembros, o bien del desarrollo y la difusión de las mejores prácticas administrativas.

Una cooperación extensa y eficaz exige disponer de sistemas de comunicación e intercambio de información que puedan facilitar sensiblemente la labor de los funcionarios responsables de la fiscalidad indirecta. El VIES es, actualmente, un instrumento indispensable para el control del IVA. La Comisión y los Estados miembros están estudiando actualmente la manera de ampliar hasta donde sea posible la utilización del SCENT fiscal. El SEED y el EMVS, por su parte, han demostrado su utilidad desde un principio. La comunicación constituye, asimismo, un elemento clave de la cooperación. Para que ésta resulte provechosa y se venzan los importantes obstáculos que se oponen a las solicitudes de cooperación, es fundamental disponer de un sistema de comunicación seguro, rápido, fiable y que ofrezca la posibilidad de traducción. También a este respecto, el VIES ha demostrado que los sistemas de comunicación e intercambio de información no sólo satisfacen las necesidades actuales de la cooperación, sino que propician, además, nuevas formas de cooperación (nuevos ámbitos, métodos y participantes). Por último, los instrumentos de formación lingüística y de formación en materia de fiscalidad indirecta, las guías y los manuales también contribuyen a superar las barreras lingüísticas y de orden práctico.

Los intercambios, seminarios y ejercicios de control multilateral se basan, todos ellos, en la experiencia adquirida, sobre todo, con los programas Matthaeus-Tax y Matthaeus (Aduanas). La utilidad de los intercambios (viaje y estancia) se potencia a través de una amplia preparación, la delimitación de los objetivos del intercambio, la evaluación y el seguimiento (informes y seminarios). La experiencia así adquirida puede favorecer el cumplimiento de todos los objetivos del programa, y un seguimiento adecuado puede hacer extensivos sus efectos a todas las esferas de la administración. De manera análoga, puede obtenerse el máximo rendimiento de los seminarios mediante una adecuada preparación, el trabajo en equipos reducidos, la evaluación y el seguimiento (informes y seguimiento nacionales y comunitarios). Los seminarios constituyen asimismo un terreno fértil para proponer modificaciones de la legislación. Los ejercicios de control multilateral, por su parte, ven incrementada su utilidad merced a los casos de fraude fiscal que permiten detectar y a los métodos de trabajo que permiten experimentar con vistas a la cooperación futura. A su aprovechamiento máximo pueden contribuir también otros ejercicios de este tipo financiados por los propios Estados miembros.

Los distintos métodos mencionados, que también comportan gastos para los Estados miembros, pues consumen tiempo de trabajo de sus funcionarios, resultan rentables a la postre, ya que aportan fórmulas para alcanzar los objetivos del programa, que los Estados miembros pueden desarrollar ulteriormente.

No se considera adecuado cofinanciar las referidas actividades, ya que la aplicación del programa en su integridad comportará directamente gastos para los Estados miembros (formación del personal, explotación a escala nacional de los sistemas de comunicación y de intercambio de información, etc.). En cambio, se estima oportuno financiar al 100% los elementos comunitarios de los sistemas de comunicación y de intercambio de información, dada la necesidad de garantizar la continuidad del funcionamiento de los mismos.

9.3 Seguimiento y evaluación de la medida

Indicadores de resultados

Los mejores indicadores del éxito del programa son los datos que reflejan el recurso a los instrumentos de cooperación existentes. Tales datos proporcionarán una imagen precisa de la utilidad del programa con respecto a la efectividad, eficacia y amplitud de la cooperación. El número de peticiones de colaboración notificadas y de solicitudes de suministro de sistemas de intercambio de información; la naturaleza y la rapidez de las respuestas; y los resultados obtenidos permitirán apreciar, globalmente, este aspecto crucial del funcionamiento de los sistemas de IVA y de Impuestos Especiales. El grado de cumplimiento de los demás objetivos es más difícil de cuantificar de manera objetiva y general, si bien, merced al contacto que mantiene con las administraciones, la Comisión podrá formarse una idea bastante exacta del nivel de conocimiento del derecho comunitario y del perfeccionamiento constante de los procedimientos administrativos. Estos indicadores generales, tanto si son cuantificables (en lo que respecta a la cooperación) como si no lo son, pueden valorarse en relación con la actual situación de partida.

Los indicadores específicos aplicables en los distintos ámbitos de actuación serán los siguientes:

Sistemas de comunicación e intercambio de información: la evaluación del efecto de estos instrumentos se efectuará, fundamentalmente, a partir de los indicadores generales, sobre todo en lo que se refiere a la utilización de dichos sistemas como instrumentos de cooperación. Por lo demás, determinadas preguntas específicas en cuestionarios destinados a intercambios y seminarios y, sobre todo, los ejercicios de control multilateral, servirán también para calibrar la incidencia de estos sistemas.

Intercambios: a nivel individual, tanto los funcionarios participantes en el intercambio como los del país de acogida deberán responder al oportuno cuestionario al término del mismo. A nivel nacional, los superiores de los funcionarios participantes en el intercambio deberán responder a un cuestionario similar seis meses más tarde, a fin de contrastar las impresiones de aquéllos y de evaluar la utilidad a más largo plazo del intercambio para alcanzar los objetivos de la administración en su conjunto. A nivel comunitario, los resultados de los referidos cuestionarios se evaluarán, globalmente y por Estado miembro de origen y de acogida, en relación con el cumplimiento de los objetivos del programa. Estos métodos de evaluación ya han sido puestos en práctica en el programa Matthaeus-Tax, que ofrece una experiencia en que basarse y un punto de referencia. Se prevé un plan de evaluación semejante en lo que respecta a los seminarios.

Ejercicios experimentales de control multilateral: a nivel nacional, los Estados miembros deberán presentar un informe completo de los resultados de cada uno de estos ejercicios, en el que se evaluará la eficacia de los mismos para lograr los objetivos específicos del ejercicio y los del programa. A nivel comunitario, se evaluarán los informes de los ejercicios con objeto de determinar su utilidad para el desarrollo de métodos de cooperación, teniendo asimismo presentes los ejercicios organizados por los Estados miembros sin financiación de la Comunidad y cualesquiera otras formas de seguimiento.

Programas comunes de formación, formación lingüística, instrumentos comunitarios de formación en materia de fiscalidad indirecta, guías y manuales: el efecto de estas medidas se evaluará, fundamentalmente, a través de su incidencia en los indicadores generales -en especial la utilización de los instrumentos de cooperación- y mediante la evaluación de los intercambios, seminarios y ejercicios de control multilateral. Con respecto a estos últimos, los cuestionarios incluirán preguntas específicas orientadas a determinar su frecuencia. Por otra parte, en lo que atañe a la formación lingüística, que formará parte de un plan de formación permanente, se controlarán asimismo los conocimientos de los funcionarios de las distintas administraciones. Como indicadores de *input*, se medirán también los niveles de formación lingüística en el marco del programa común de formación.

Mecanismos y frecuencia de la evaluación

La Comisión y los Estados miembros, reunidos en el CPAC, harán un seguimiento constante del programa. La Comisión presentará, además, un informe final sobre el programa, basándose en los informes preliminares y finales remitidos por los Estados miembros.

10. GASTOS ADMINISTRATIVOS (PARTE A DEL PRESUPUESTO)

Los recursos administrativos disponibles dependen de la decisión anual de la Comisión sobre la asignación de recursos, habida cuenta, en particular, de los efectivos de personal y recursos financieros suplementarios aprobados por la autoridad presupuestaria.

10.1 Incidencia en los efectivos de personal

Tipo de puesto		Personal encargado de la gestión de la medida		Origen		Duración
		Puestos permanentes	Puestos temporales	Efectivos existentes	Efectivos suplementarios	
Funcionarios o agentes temporales	A	6		4	2	
	B	4		2	2	
	C	3		3		
Otros efectivos						
Total		13		9	4	

10.2 Incidencia financiera general de los efectivos de personal suplementarios

	Importe en ecus	Método de cálculo	Duración
Funcionarios o agentes temporales	424.000	106.000 * 4	5
			5
Total			2.120.000

Coste de los 9 puestos existentes en la DG = 954.000 ecus anuales (106.000 ecus/año/pers.)

10.3 Incremento de otros gastos administrativos como consecuencia de la medida

Línea presupuestaria	Importes	Método de cálculo
A-130	45.000	véase a continuación
A-2510	83.000	véase a continuación
Total	128.000	

1) Misiones A-130

Estos créditos se obtendrán mediante la redistribución de los recursos existentes.

30 misiones en los Estados miembros @ 1.000 ecus 30.000 ecus

10 misiones en los países asociados @ 1.500 ecus 15.000 ecus

2) Reuniones A-2510

CPAC (este grupo de expertos ya existe, por lo que no comporta gastos suplementarios)

4 reuniones al año (dos expertos por Estado miembro) @ 30 x 4 x 695 ecus 83.000 ecus

Total de la parte A del presupuesto 128.000 ecus

ISSN 0257-9545

COM(97) 175 final

DOCUMENTOS

ES

09 10

N° de catálogo : CB-CO-97-174-ES-C

ISBN 92-78-19010-1

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

L-2985 Luxemburgo

27