



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 31.5.2006
COM(2006) 254 final

**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**

{SEC(2006) 659}

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

1. INTRODUCCIÓN

En 2004, los ingresos fiscales, es decir, el importe total de los impuestos y las cotizaciones sociales obligatorias, representaron el 39,3 % del PIB de la Unión Europea, es decir, 4 097,7 mil millones de euros. Hay muy pocas estimaciones sobre la importancia de los impuestos no recaudados debido al fraude fiscal. Los textos económicos suelen apuntar que el fraude representa del 2 % al 2,5 % aproximadamente del PIB.

Por lo tanto, la cuestión del fraude fiscal es de suma importancia. El funcionamiento de los sistemas fiscales es, ante todo, competencia de los Estados miembros, y debe seguir siéndolo. La organización de la administración fiscal, la inspección de los sujetos pasivos y la recaudación de los impuestos son competencia de los Estados, pero, para garantizar el buen funcionamiento del mercado interior y la protección de los intereses financieros de la Comunidad¹, la Comisión tiene la obligación de impulsar y facilitar la cooperación entre los Estados miembros. El fraude fiscal es un obstáculo al buen funcionamiento del mercado interior, ya que provoca distorsiones de competencia entre los contribuyentes.

Los Estados miembros expresan una gran inquietud por la amplitud del fraude. La libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales conseguida en el marco de la culminación del mercado interior en 1993 hace que cada vez puedan luchar menos contra el fraude fiscal por sí solos. Esa dificultad se ve incrementada en el ámbito internacional por el fenómeno de la globalización de la economía.

En su Comunicación «La contribución de las políticas fiscal y aduanera a la estrategia de Lisboa», de 25 de octubre de 2005, la Comisión se pronunció a favor de un enfoque más concertado y coordinado a nivel comunitario a fin de que la lucha de los Estados miembros contra el fraude fiscal sea más eficaz.

La finalidad de la presente Comunicación es poner en marcha un debate basado en la reflexión con todas las partes afectadas acerca de los elementos que deben tomarse en consideración en el marco de una estrategia de lucha contra el fraude a nivel europeo.

2. LUCHA CONTRA EL FRAUDE: SITUACIÓN ACTUAL

2.1. IVA

El fraude del IVA reviste varias formas, que van de la economía paralela al fraude interno (declaraciones falsas, deducciones indebidas, etc.) en los Estados miembros. Hay un tipo de

¹ Los Estados miembros contribuyen a los recursos propios del presupuesto comunitario en función del IVA recaudado.

fraude especial, el denominado «fraude carrusel», mediante el que lo más habitual es aprovechar la combinación de operaciones dentro de un Estado miembro (con reclamación del IVA) y operaciones intracomunitarias (sin reclamación del IVA entre los contratantes)². Desde hace poco, se observa también que cada vez es más frecuente la intervención de operadores establecidos en terceros países.

El fraude del IVA causa un perjuicio a los intereses financieros de la Comunidad a que se refiere el artículo 280 del Tratado CE³.

El marco jurídico comunitario sobre la cooperación administrativa⁴ fue reforzado hace unos años, pero queda claro que los Estados miembros no utilizan suficientemente las nuevas posibilidades de que disponen y que el nivel de utilización de la cooperación administrativa no guarda proporción con la magnitud del comercio intracomunitario.

2.2. Impuestos especiales

Después de 1993, se expresaron inquietudes sobre la vulnerabilidad del sistema de «documentación en papel» para el seguimiento de los movimientos en régimen de suspensión de impuestos especiales y sobre el fraude al margen del régimen de suspensión que aprovecha las diferencias de tipos impositivos entre los Estados miembros.

La informatización del sistema de seguimiento de los movimientos de productos en régimen de suspensión de impuestos especiales constituye una etapa importante para la seguridad del sistema. La Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de junio de 2003 dispone la instalación del sistema informatizado en un plazo de seis años. Ya se han adoptado algunas medidas a corto plazo, como la aprobación de un nuevo reglamento específico en el campo de los impuestos especiales con el fin de estrechar la cooperación administrativa.

No obstante, es de temer que, pese al sistema informatizado, se desarrollen otros sistemas de fraude completamente al margen del régimen de suspensión, como el contrabando y la falsificación de bebidas alcohólicas y de tabaco, por lo que deberán estudiarse otras medidas.

2.3. Fiscalidad directa

La asistencia mutua entre los Estados miembros está regulada por la Directiva 77/799/CEE⁵, que establece el intercambio de cualquier información que les pueda permitir la correcta determinación de los impuestos sobre la renta y el patrimonio.

² Para una descripción más detallada del fraude carrusel, véase el documento COM (2004) 260 de 16.4.2004, punto 3.2.2.

³ Las distorsiones causadas por los fraudes del IVA perjudican al equilibrio global del sistema de recursos propios, que debe ser «*equitativo y transparente*», de modo que garantice el buen funcionamiento de la Comunidad.

⁴ 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).

⁵ Directiva 77/799/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1977, relativa a la asistencia mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros en el ámbito de los impuestos directos y de los impuestos sobre las primas de seguros (DO L336 de 27.12.1977, p. 15), modificada en último lugar por la Directiva 2004/106/CE de 16 de noviembre de 2004 (DO L359 de 4.12.2004).

Por otro lado, la Directiva 2003/48/CE⁶ establece un sistema de intercambio automático de información relativa al pago de intereses. Se han acordado con Suiza, Andorra, Liechtenstein, Mónaco y San Marino medidas equivalentes a las establecidas en la Directiva.

2.4. Evaluación del marco jurídico existente

La Comisión considera que el marco jurídico comunitario en materia de cooperación administrativa en lo que respecta al IVA y a los impuestos especiales es satisfactorio. Pese a que podría mejorarse en determinados puntos, ofrece posibilidades reales de cooperación entre los Estados miembros.

Por el contrario, desde un punto de vista práctico, la Directiva 77/799/CE no es tan eficaz como sería de desear, debido sobre todo a una utilización insuficiente de sus disposiciones. En su informe de 22 de mayo de 2000⁷, el grupo *ad hoc* del Consejo sobre el fraude fiscal efectuó un análisis completo de los sistemas de lucha contra el fraude y formuló recomendaciones para potenciar los mecanismos de cooperación administrativa. Además, la Comisión presentó en 2004 su Comunicación sobre la prevención y la lucha contra las prácticas irregulares empresariales y financieras⁸, en la que subrayó la necesidad de mejorar la cooperación administrativa proponiendo iniciativas de fomento de la colaboración entre las autoridades fiscales tanto dentro de la Unión Europea como con terceros países.

De lo apuntado en el informe y la Comunicación mencionados, así como de los contactos posteriores entre la Comisión y los Estados miembros, se desprende que deben introducirse en la Directiva 77/799/CEE medios más eficaces inspirándose en lo que ya existe en materia de fiscalidad indirecta (revisión del artículo 8 de la Directiva, plazos límite de respuesta, presencia de funcionarios de otros Estados miembros al efectuar las verificaciones, etc.).

ASPECTOS QUE DEBEN ESTUDIARSE

3. COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS

3.1. Mejora del funcionamiento operativo de la cooperación

Los Estados miembros dan varias razones de la utilización insuficiente de los instrumentos de cooperación, a saber, el problema de las lenguas, la falta de recursos humanos, la falta de conocimiento de los procedimientos de cooperación en lo que respecta a los inspectores, etc.

Esas carencias no son nuevas puesto que ya se han expresado reiteradamente en los informes de la Comisión, sin que la situación mejore ostensiblemente. El grupo *ad hoc* del Consejo sobre el fraude fiscal considera que la falta de una «cultura administrativa comunitaria» constituye un obstáculo a la lucha contra el fraude.

Sin embargo, ya no basta con señalar ese obstáculo; hace falta un compromiso político por parte de los Estados miembros para poner remedio a la situación. Por ello la Comisión

⁶ Directiva 2003/48/CE del Consejo, de 3 de junio de 2003, en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses (DO L 157 de 26.6.2003, p. 38).

⁷ FISC 67 – CRIMORG 83 de 22.5.2000.

⁸ COM (2004) 611 final de 27.9.2004.

considera que ha llegado el momento de establecer un sistema de vigilancia, basado en indicadores cuantificables, para asegurarse de que todos los Estados miembros están en condiciones de prestar efectivamente una asistencia eficaz a sus homólogos.

Por otra parte, las auditorías multilaterales deberían convertirse en la regla habitual, dada la magnitud comunitaria del comercio.

En cuanto al IVA, los Estados miembros deberían utilizar más coherentemente las estructuras de apoyo y de asistencia operativas a nivel comunitario, en especial los recursos de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), que actúa como una plataforma de servicios (asistencia operativa e información) para las unidades operativas de los Estados miembros.

El fraude fiscal suele estar vinculado a estructuras de delincuencia organizada activas en distintos sectores. El producto de las actividades de delincuencia fiscal (como, por ejemplo, el fraude del IVA o el contrabando de cigarrillos) suele invertirse en otras actividades delictivas, por lo que es importante enfocar la lucha contra el fraude de modo global e interdisciplinar.

En consecuencia, la Comisión ha elaborado una propuesta de Reglamento relativo a la asistencia mutua administrativa a fin de proteger los intereses financieros de la Comunidad contra el fraude y cualquier otra actividad ilegal⁹.

Si se aprueba dicha propuesta de reglamento, se clarificará y fortalecerá el marco jurídico de la asistencia operativa y, en lo que respecta a la asistencia administrativa mutua, se podrá utilizar información sobre transacciones financieras sospechosas procedente del sector de la lucha contra el blanqueo de dinero y, ante todo, se dispondrá de un marco detallado para la asistencia operativa y en materia de inteligencia por parte de la Comisión (OLAF).

Conviene recordar que el artículo 10 del Tratado CE obliga a los Estados miembros a adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los actos comunitarios, como la cooperación administrativa, y que el artículo 280 del Tratado CE los obliga a coordinar su actuación destinada a proteger los intereses financieros de la CE.

3.2. Ayuda a la recaudación

Al margen de potenciar los medios para detectar el fraude fiscal, el fortalecimiento de la legislación actual relativa a la ayuda a la recaudación debería garantizar una mejor percepción de los impuestos no pagados al Estado.

Por consiguiente, conviene estudiar las posibilidades de facilitar los procedimientos, así como medidas de ayuda a los agentes fiscales. El éxito de la asistencia mutua depende también de la capacidad de las autoridades nacionales y de los medios de recaudación que les ofrece su Derecho nacional respectivo.

Además, podrían estudiarse otras medidas, como un régimen de incentivos y/o de penalizaciones.

⁹ COM (2004) 509 final de 20.7.2004.

3.3. Mejor gestión del riesgo

Recientemente se ha elaborado en cooperación con los Estados miembros una guía de la gestión del riesgo para las administraciones fiscales. La Comisión insiste en que los Estados miembros aprovechen realmente los resultados del trabajo realizado.

Además, conviene estudiar en qué medida podría aprovecharse mejor para la fiscalidad la experiencia adquirida en materia aduanera, donde se ha avanzado más en la gestión del riesgo. Los Estados miembros efectúan, mediante un impreso electrónico normalizado, un intercambio informatizado y seguro de información en materia de riesgo.

En un mercado único, a todo Estado miembro le interesa que su administración fiscal pueda obtener rápidamente información sobre los riesgos potenciales, determinados aplicando una metodología común, que representan determinadas empresas, sobre todo cuando un sujeto pasivo que ya tiene actividades en otros Estados miembros pone en marcha una actividad en su territorio.

3.4. Foro permanente de debate a nivel comunitario

En la actualidad, el comité permanente de cooperación administrativa en materia de IVA, el comité de impuestos especiales, el grupo de trabajo sobre la cooperación administrativa en materia de fiscalidad directa y el comité de recaudación constituyen foros en los cuales los Estados miembros y la Comisión estudian cuestiones técnicas en los campos correspondientes. Por lo tanto, más que nada es un enfoque por partes.

En consecuencia, la Comisión considera que conviene crear un foro de debate, o incluso de concertación, de alto nivel en el que se examinen de modo más global las cuestiones del fraude y de la cooperación entre los Estados miembros. Dicho foro podría ser importante para el seguimiento de las acciones anteriormente citadas y, en especial, podría dar orientaciones para la labor que se lleve a cabo en los comités y el grupo de trabajo específicos.

4. COOPERACIÓN MÁS ESTRECHA CON TERCEROS PAÍSES

El fraude fiscal no se detiene en las fronteras exteriores de la Unión Europea. Por ello es cada vez más obvio que hace falta desarrollar la vertiente exterior de la cooperación administrativa.

La implicación cada vez mayor de empresas establecidas en terceros países en los fraudes carrusel, el comercio electrónico y la globalización del mercado de servicios ponen de manifiesto la necesidad de una cooperación internacional en lo que respecta al IVA. Aunque el ámbito de aplicación del artículo 26 del Modelo de Convenio de la OCDE se ha ampliado para incluir el IVA, la situación es insatisfactoria, sobre todo porque el mecanismo de cooperación es bilateral.

Debe estudiarse la posibilidad de aplicar un enfoque coordinado a nivel comunitario a fin de potenciar la capacidad de actuación de los Estados miembros, así como la posibilidad de celebrar un convenio.

En cuanto a la fiscalidad directa, debe estudiarse, de modo coordinado con otras organizaciones internacionales, el aumento de la transparencia fiscal de determinados terceros países (y territorios dependientes y asociados), con objeto de que los Estados miembros

puedan obtener información útil, así como el refuerzo del control de la aplicación de la legislación fiscal de dichos países.

En lo que se refiere a los Estados miembros, la cooperación con terceros países se lleva a cabo fundamentalmente mediante acuerdos bilaterales, lo que no garantiza una eficacia suficiente. La Comisión se pregunta si convendría presentar propuestas de desarrollo de un enfoque comunitario en materia de cooperación con terceros países.

Por otro lado, a nivel comunitario, la inclusión de cláusulas de cooperación en materia fiscal en los acuerdos de asociación económica que la UE celebra con sus socios es un instrumento que podría contribuir al logro de ese objetivo. La inclusión en los próximos acuerdos comerciales de disposiciones relativas a la buena gobernanza, sobre todo fiscal, se estudiará en cada caso. Por lo demás, conviene subrayar que la Comisión está tratando de fomentar actualmente actividades de asistencia técnica a fin de ayudar a los terceros países socios cooperativos a aumentar la transparencia de sus sistemas fiscales. De este modo, se prevé la inclusión en el 10º FED de una ayuda a la buena gobernanza, que será ante todo financiera, fiscal y judicial.

5. OTROS ASPECTOS

5.1. Protección de los ingresos: responsabilidad compartida entre los Estados miembros

En el caso de los fraudes que tienen una dimensión comunitaria (sobre todo los fraudes carrusel) se observa a menudo que hay personas que intervienen en los circuitos de fraude sin que su propio Estado miembro sufra una pérdida de ingresos. Su intervención sirve principalmente para volver más opacos estos circuitos, lo que dificulta, si no imposibilita, la recaudación de los impuestos adeudados.

Con el fin de proteger los ingresos fiscales de todos los Estados miembros en el mercado interior, los Estados miembros deberían adoptar medidas comparables contra los defraudadores, especialmente en lo que respecta a las sanciones y las acciones penales, independientemente del hecho de que el fraude cometido dé lugar o no a pérdidas de ingresos para un Estado concreto.

5.2. Mejora del intercambio de información

En lo que se refiere al IVA, dado que el acceso rápido a la información es un factor determinante para luchar contra el fraude, conviene pensar en métodos más eficaces de intercambio de información, habida cuenta de los avances tecnológicos recientes y del nivel de equipamiento de las empresas. Con ese fin, debe considerarse la conveniencia de que haya intercambios automatizados más frecuentes y más detallados entre los Estados miembros o incluso el acceso directo a bases de datos nacionales. La necesaria modernización del sistema VIES ofrece una oportunidad de realizar algunas de esas mejoras.

En cuanto a la fiscalidad directa, convendría diseñar impresos y formatos informáticos normalizados para los tipos de intercambio de información y de colaboración previstos en la Directiva, sobre todo reutilizando y adaptando a otros impuestos el sistema automático de intercambio de información establecido en el marco de la Directiva sobre el ahorro. Asimismo

sería útil dar a los Estados miembros explicaciones, manuales, directrices, características principales de países, etc.

5.3. Refuerzo de las obligaciones de declaración

Podría pensarse en el reforzamiento general de las obligaciones de declaración, previendo tal vez una reducción de las mismas para las empresas que obtengan una autorización comprometiéndose a colaborar con la administración fiscal, tal y como ocurre en el sector aduanero. El objetivo es mantener las obligaciones de declaración detalladas únicamente para los sujetos pasivos de riesgo. Al mismo tiempo, o *a contrario*, podría ser útil pensar en aumentar las obligaciones para las empresas señaladas como problemáticas en el análisis de riesgo.

6. MODIFICACIÓN DEL SISTEMA COMÚN DE IVA E IMPUESTOS ESPECIALES

En lo que se refiere al IVA, la Comisión considera que conviene analizar los puntos débiles del sistema actual según las posibilidades de fraude que crean. Se trata, sobre todo, de la imposición de las ventas a distancia, de las normas de imposición de los medios de transporte nuevos y de ocasión o incluso de las normas de imposición del comercio intracomunitario en general.

Sin pretender descartar otras soluciones, la Comisión recuerda que el régimen definitivo de IVA que han suscrito las instancias comunitarias podría dar respuestas a esos puntos débiles y a determinados tipos de fraude.

Por otro lado, se podría contemplar la posibilidad de reforzar el principio de responsabilidad solidaria para el pago del impuesto. Este principio ha sido objeto de animadas conversaciones entre las administraciones fiscales y los operadores económicos. Esta reflexión debe llevarse a cabo en el marco fijado por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 11 de mayo de 2006¹⁰, que plantea de modo general la cuestión de la proporcionalidad y la seguridad jurídica de las medidas de lucha contra el fraude.

No obstante, algunos Estados miembros consideran que conviene modificar el sistema del IVA para reducir las pérdidas de ingresos del IVA debidas al fraude y abogan por ampliar la utilización del mecanismo de autoliquidación a las operaciones internas de un Estado miembro, poniendo de ese modo en tela de juicio el principio del pago fraccionado, que hasta el momento se ha considerado un elemento clave de todo sistema de IVA. Este tema ya se ha tratado en varios foros, en especial en un grupo técnico de la Comisión con los Estados miembros.

Dado que respalda el objetivo de control del fraude, la Comisión está estudiando en estos momentos de modo abierto si es necesaria esa medida. Sin embargo, la condición previa para cualquier cambio del sistema actual del IVA es que debe ajustarse a los siguientes parámetros:

- reducir considerablemente las posibilidades de fraude y excluir nuevos riesgos notables de fraude;

¹⁰ Asunto C-384/04: Commissioners of Customs & Excise y Attorney General contra Federation of Technological Industries y otros.

- no ocasionar una carga administrativa desproporcionada para las empresas y las administraciones fiscales;
- garantizar la neutralidad del impuesto;
- garantizar un tratamiento no discriminatorio en un Estado miembro de los operadores nacionales y de los operadores que no estén establecidos en el mismo.

La Comisión reconoce que la aplicación del mecanismo de autoliquidación ha demostrado su eficacia en sectores específicos, como la construcción. En teoría, una aplicación más generalizada podría reducir algunos fraudes pero trae consigo otros inconvenientes, en especial el riesgo de que aparezcan nuevos tipos de fraude.

Por lo demás, los Estados miembros que abogan por una aplicación más amplia del mecanismo de autoliquidación consideran que un sistema de ese tipo debe ir acompañado de obligaciones de declaración adicionales respecto al sistema actual a fin de evitar nuevos riesgos de fraude.

Un cambio de esa naturaleza plantea una serie de cuestiones importantes que precisan de un debate de fondo con todas las partes interesadas, ante todo con los operadores que deberían utilizar ese sistema. Dichas cuestiones son principalmente las siguientes:

- nivel de seguridad jurídica para los operadores que apliquen el sistema de autoliquidación de buena fe (el tratamiento de la operación respecto al IVA depende de la condición del cliente);
- ventajas y costes de su aplicación.

Si se toma en consideración la posibilidad de una aplicación optativa de este mecanismo de autoliquidación, convendría garantizar el cumplimiento de condiciones estrictas en el marco comunitario, sobre todo en lo que respecta al buen funcionamiento del mercado interior, y la aplicación de la política de simplificación (normativa divergente, especialmente en materia de facturación y obligaciones complementarias).

En el marco de una reflexión sobre los posibles cambios del sistema del IVA para luchar contra el fraude fiscal, debe estudiarse asimismo la conveniencia de imponer las entregas intracomunitarias bien a un tipo único suficientemente elevado para que no haya ninguna tentación de organizar un fraude carrusel o bien al tipo del Estado miembro de destino.

En cuanto a los impuestos especiales, es evidente que la estructura actual de imposición del tabaco impide el buen funcionamiento del mercado interior, sobre todo por la segmentación de los mercados (fijación de precios), que causa desviaciones de tráfico comercial, por lo que convendría eliminar esas distorsiones.

7. CONCLUSIÓN

La presente Comunicación no contiene «la» solución, única y global, de los problemas. Su objetivo es exponer una gama de actuaciones realistas y pragmáticas posibles a corto plazo, pero es fundamental que ello se haga de forma coherente y coordinada para responder mejor a la dimensión comunitaria, incluso internacional, de los mercados económicos.

Además, es importante recordar que esta Comunicación entra dentro del marco más amplio de la realización de los objetivos de Lisboa. La simplificación del entorno fiscal es un elemento clave de esta política, y las medidas previstas para luchar más eficazmente contra el fraude fiscal no pueden ser contrarias a ese objetivo.

Concretamente en materia de IVA ya se abierto un debate sobre cambios importantes de algunos mecanismos del sistema común.

La Comisión sigue estando abierta al debate, pero las conversaciones iniciales con los Estados miembros y los operadores ponen de manifiesto que un cambio del sistema del IVA plantea una serie de cuestiones importantes que requieren un análisis de fondo, en especial si se tienen en cuenta las consecuencias que puede haber para todas las partes afectadas.

En el momento actual, la Comisión considera que se podría atajar mejor el fraude mediante una actuación conjunta de la Comisión y los Estados miembros y una organización eficaz y moderna del control acompañada de una cooperación estrecha y rápida entre los Estados miembros y, en su caso, la OLAF, utilizando instrumentos jurídicos apropiados.

En vista de la gravedad de la situación, la Comisión invita a las instancias afectadas, sobre todo el Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social Europeo a celebrar este debate lo antes posible con el fin de llegar a conclusiones claras. La propia Comisión está dispuesta a poner en marcha muy rápidamente un programa de actuaciones específicas.