

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 1.12.2008  
COM(2008) 807 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO  
EUROPEO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO**

**Estrategia coordinada con vistas a mejorar la lucha contra el fraude en materia de IVA  
en la Unión Europea**

## ÍNDICE

1.	Introducción .....	3
2.	Necesidad de un planteamiento comunitario .....	4
3.	Un plan de actuación <i>a corto plazo</i> .....	4
3.1.	Medidas orientadas a mejorar los sistemas del IVA y la cooperación en materia tributaria con vistas a la <u>prevención del fraude en el IVA</u> .....	5
3.1.1.	Normas mínimas comunes para la inscripción y la baja de los sujetos pasivos en el censo del IVA.....	5
3.1.2.	Confirmación de la información .....	6
3.1.3.	Normas de facturación .....	6
3.1.4.	Devengo del impuesto en las operaciones intracomunitarias .....	6
3.2.	Medidas orientadas a mejorar la eficacia de las Administraciones tributarias con vistas a la <u>detección del fraude en el IVA</u> .....	7
3.2.1.	Propuesta legislativa orientada a combatir el fraude fiscal vinculado a las operaciones intracomunitarias: aumentar la frecuencia de notificación .....	7
3.2.2.	Exención del IVA en la importación.....	7
3.2.3.	Refuerzo de la cooperación entre Estados miembros .....	7
3.2.4.	Acceso automatizado a los datos.....	8
3.2.5.	EUROFISC .....	8
3.3.	Medidas tendentes a mejorar la capacidad de la Administración fiscal de <u>recaudación y recuperación de deudas tributarias</u> .....	9
3.3.1.	Responsabilidad solidaria.....	9
3.3.2.	Recuperación de deudas tributarias.....	9
3.3.3.	Responsabilidad compartida en la protección de los ingresos de todos los Estados miembros.....	10
3.4.	Conjunto de propuestas legislativas .....	10
4.	Reflexiones más allá de las propuestas inmediatas .....	11
5.	Conclusión.....	12

## 1. INTRODUCCIÓN

En mayo de 2006, la Comisión presentó una Comunicación<sup>1</sup> con vistas a emprender un debate en profundidad, a escala comunitaria, acerca de la necesidad de adoptar un planteamiento coordinado en la lucha contra el fraude fiscal en el mercado interior. Se inició con ello una serie de intensas y fructíferas discusiones en las distintas instituciones europeas, con los Estados miembros y con representantes empresariales.

La Comunicación de la Comisión de 23 de noviembre de 2007<sup>2</sup> sobre determinados elementos clave para definir una estrategia contra la defraudación del IVA en la UE y el informe que acompañaba dicha Comunicación, sobre el desarrollo de las deliberaciones en el Grupo de Expertos para la Estrategia en la Lucha contra el Fraude Fiscal (ATFS, en sus siglas inglesas)<sup>3</sup>, ofrecen una buena panorámica del seguimiento dado a la Comunicación de 2006 hasta entonces. Los citados documentos constituyeron la base de las conclusiones del Consejo de 4 de diciembre de 2007<sup>4</sup>.

En febrero de 2008, la Comisión presentó una Comunicación sobre su análisis de dos medidas «de mayor alcance» para modificar el sistema de IVA a fin de combatir el fraude<sup>5</sup>, a saber, un régimen de imposición de las operaciones intracomunitarias y un régimen general de inversión del sujeto pasivo. La Comisión manifestó asimismo su disposición a elaborar, bajo ciertas condiciones, un proyecto piloto destinado a determinar si el mecanismo de inversión del sujeto pasivo podría constituir o no una respuesta adecuada al problema del fraude en el IVA.

El siguiente Consejo ECOFIN no pudo, sin embargo, consensuar unas conclusiones en relación con los temas abordados en la referida Comunicación. En ausencia de un acuerdo político sobre las medidas «de mayor alcance», la Comisión ha decidido centrar sus esfuerzos exclusivamente en las denominadas medidas «convencionales», encaminadas a potenciar los métodos tradicionales de lucha contra el fraude fiscal.

La presente Comunicación tiene por objeto establecer un plan de actuación coherente a corto plazo y un calendario de las actuaciones previstas. Con ella se pretende asimismo iniciar una reflexión a más largo plazo, concretamente acerca de la relación entre los contribuyentes y las Administraciones fiscales, y las posibilidades que brindan las tecnologías de la información (TI) en ese contexto.

Cabe recordar que la Comunicación presentada en 2006 abarcaba todo tipo de impuestos. Los debates celebrados desde entonces han puesto claramente de manifiesto, sin embargo, que el fraude en el IVA merece prioridad absoluta.

La presente Comunicación se refiere únicamente, por tanto, al IVA y a la recuperación de deudas tributarias, lo que no significa que no se vaya a intervenir en otros ámbitos; concretamente, la Comisión presentará en breve una propuesta

<sup>1</sup> COM(2006)254 final de 31.5.2006.

<sup>2</sup> COM(2007)758 final de 23.11.2007.

<sup>3</sup> SEC(2007) 1584 de 23.11.2007.

<sup>4</sup> Conclusiones del Consejo de 4 de diciembre de 2007, 15698/07 (Presse 1270).

<sup>5</sup> COM(2008) 109 final de 22.2.2008 y SEC(2008) 249 de 22.2.2008.

tendente a reforzar los mecanismos de cooperación administrativa por lo que respecta a los impuestos distintos del IVA y de los impuestos especiales armonizados.

## **2. NECESIDAD DE UN PLANTEAMIENTO COMUNITARIO**

La necesidad de fijar una estrategia específica para combatir el fraude fiscal a nivel comunitario, como complemento y en apoyo de la labor realizada a escala nacional, fue reconocida por el Consejo en sus conclusiones de noviembre de 2006 y junio de 2007<sup>6</sup>. También el Parlamento Europeo ha manifestado su respaldo a una estrategia de la UE para combatir el fraude fiscal.

Para que la lucha contra el fraude en el IVA resulte eficaz en el mercado interior es indispensable la adopción de un planteamiento común, tanto en el ámbito legislativo como también por lo que atañe a determinados aspectos de la gestión operativa del sistema del IVA, que hasta ahora eran competencia exclusiva de los Estados miembros.

En efecto, las diferencias entre Estados miembros por lo que respecta al funcionamiento del sistema pueden brindar a los defraudadores la posibilidad de comprometer la eficacia de las medidas legislativas comunitarias básicas, al trasladar sus operaciones a aquellos Estados miembros que no hayan instrumentado dichas medidas de manera efectiva.

Las diferencias entre los procedimientos que se siguen en los distintos países se traducen también en un incremento considerable de los costes que para las empresas entraña el cumplimiento de la normativa. Buen ejemplo de ello son los diferentes procedimientos establecidos para el cumplimiento de las obligaciones en materia de IVA por vía electrónica.

A la hora de elaborar propuestas legislativas, la Comisión busca cuidadosamente un equilibrio entre la necesidad de contar con un planteamiento comunitario y el respeto de las estructuras nacionales y las prácticas de las Administraciones fiscales. Para que las medidas propuestas resulten eficaces es fundamental que se respete y mantenga ese equilibrio meticulosamente definido a lo largo de todo el proceso de negociación en las instituciones.

## **3. UN PLAN DE ACTUACIÓN A CORTO PLAZO**

Los informes ya presentados por la Comisión<sup>7</sup> sobre el desarrollo de las deliberaciones en el Grupo de Expertos para la Estrategia en la Lucha contra el Fraude Fiscal (ATFS) ofrecían una visión de conjunto de las distintas medidas que se han analizado.

Los principios rectores aplicados han sido los siguientes:

---

<sup>6</sup> Conclusiones del Consejo de 28 noviembre 2006, 15502/06 (Presse 332) y de 5 de junio de 2007, 10319/07 (Presse 126).

<sup>7</sup> SEC(2007) 740 de 25.5.2007 y SEC(2007) 1584 de 23.11.2007.

- satisfacer la necesidad de las Administraciones fiscales de disponer de información exacta con rapidez;
- optimizar el uso que las citadas Administraciones fiscales hacen de esa información;
- potenciar las posibilidades de actuación frente a los defraudadores;
- respetar las necesidades y las expectativas de las empresas que actúan conforme a la legalidad, en particular, evitar que se vean expuestas a una carga administrativa excesiva que genere costes adicionales de cumplimiento de la normativa y velar por que se garantice la seguridad jurídica.

Diversas medidas se han abandonado por no atenerse a estos principios rectores.

Con respecto a otras medidas, será preciso encontrar el equilibrio adecuado entre los principios enunciados, que son en cierta medida contradictorios.

Cabe agrupar las medidas que la Comisión propondrá o aplicará en tres categorías. Una primera categoría reúne las medidas tendentes a impedir que los defraudadores potenciales exploten indebidamente el sistema del IVA, en tanto que las de la segunda persiguen potenciar las herramientas de detección del fraude en el IVA, y las de la tercera, mejorar las posibilidades de recaudación de las deudas tributarias no ingresadas por causa de fraude y de sanción de los defraudadores.

### **3.1. *Medidas orientadas a mejorar los sistemas del IVA y la cooperación en materia tributaria con vistas a la prevención del fraude en el IVA***

#### **3.1.1. *Normas mínimas comunes para la inscripción y la baja de los sujetos pasivos en el censo del IVA***

Con arreglo al actual sistema del IVA, es imprescindible disponer de un número correcto y válido de identificación a efectos del impuesto, pues dicho número determina las normas y las obligaciones aplicables, especialmente en relación con los intercambios intracomunitarios. Tanto las Administraciones tributarias como las empresas deben basarse en información correcta sobre la condición del operador a efectos del IVA. Ahora bien, en la actualidad esos datos no siempre son fiables. En algunos Estados miembros, se mantiene la validez del número de identificación a efectos del IVA incluso en caso de que se demuestre la implicación de un sujeto pasivo en un fraude en el IVA y se desconozca su paradero. Por otra parte, es asimismo fundamental verificar en el momento de la inscripción en el censo si la empresa va a desarrollar una actividad económica real. El fraude se puede prevenir si se dificulta a los defraudadores potenciales la posibilidad de presentarse como sujetos pasivos dados de alta para efectuar intercambios intracomunitarios.

Tanto las Administraciones tributarias como las empresas deben poder confiar en la información a su alcance sobre la condición de una persona a efectos del IVA. La fiabilidad de la información podría mejorar con la fijación, a nivel de la UE, de normas mínimas para la inscripción y la baja de los sujetos pasivos en VIES (sistema de intercambio de información sobre el IVA). Esas normas mínimas comprenden los datos objetivos que el operador debe facilitar para la obtención del número de

identificación a efectos del IVA, así como la obligación de eliminar dicho número de identificación de la base de datos VIES cuando se den determinadas condiciones, y una serie de criterios objetivos que han de satisfacerse durante el procedimiento de inscripción y baja en el censo. En sus conclusiones de 4 de diciembre de 2007, el Consejo reconoció la importancia que, para el correcto funcionamiento de las disposiciones en materia del IVA por las que se rigen los intercambios intracomunitarios, reviste disponer de información actualizada sobre la condición de los operadores a efectos del impuesto, y propugnó la continuación de los trabajos encaminados a establecer un planteamiento común en lo referente a la inscripción y la baja de los operadores en el censo del IVA. La Comisión presentará una propuesta legislativa en la que se fijen normas mínimas comunes, de acuerdo con lo previsto en el presente apartado.

### *3.1.2. Confirmación de la información*

Es asimismo preciso que la información considerada se ponga a disposición de los operadores económicos de la manera más eficiente posible. Actualmente los operadores pueden comprobar la validez del número de identificación a efectos del IVA de sus socios comerciales censados en otro Estado miembro. No obstante, sólo algunos Estados miembros facilitan información sobre el nombre y domicilio de dichos socios comerciales. Se ha alcanzado ya un acuerdo con vistas a garantizar que pueda obtenerse de todos los Estados miembros, por vía electrónica, la confirmación del nombre y domicilio. Tal confirmación debería, por otra parte, ofrecer mayor seguridad jurídica a la persona que la solicite, puesto que vinculará a la Administración tributaria considerada. La Comisión se propone establecer las modalidades de aplicación en una propuesta legislativa.

### *3.1.3. Normas de facturación*

La facturación constituye un elemento fundamental del actual sistema del IVA. Toda propuesta legislativa orientada a simplificar, armonizar y modernizar las actuales normas en la materia debería reducir la carga administrativa que recae sobre las empresas. Es evidente que si se facilita el cumplimiento de esas normas se estará contribuyendo a prevenir el fraude.

Medidas tales como la fijación de plazos comunes de conservación y de normas armonizadas en cuanto a la fecha límite de facturación pueden facilitar los controles en los Estados miembros. Existen actualmente casos en los que las normas de facturación aplicables, cuando se trata de prestaciones o entregas en las que se aplica el mecanismo de inversión del sujeto pasivo, son las del Estado miembro del cliente, si bien rigen otras normas por lo que respecta al control fiscal del proveedor, establecido en otro Estado miembro.

### *3.1.4. Devengo del impuesto en las operaciones intracomunitarias*

El intercambio de información entre Estados miembros acerca de las operaciones intracomunitarias es fundamental a la hora de permitir la identificación de las prestaciones o entregas pertinentes por el Estado miembro de adquisición. Para ello, no obstante, es preciso que los Estados miembros coincidan en su interpretación del devengo del IVA aplicado en las entregas y adquisiciones intracomunitarias de bienes, a fin de que la declaración se efectúe simultáneamente en ambos Estados

miembros. La divergencia de criterios al respecto genera discrepancias, en detrimento de la aprovechabilidad de la información recopilada. Tales divergencias merman la utilidad de la propuesta legislativa relativa a la reducción de los intervalos entre los sucesivos períodos cubiertos por los estados recapitulativos y las declaraciones del IVA, actualmente objeto de debate en el Consejo. En consecuencia, la Comisión presentará una propuesta encaminada a eliminar las referidas divergencias.

### **3.2. *Medidas orientadas a mejorar la eficacia de las Administraciones tributarias con vistas a la detección del fraude en el IVA***

La detección del fraude transfronterizo en el IVA que se comete en la Unión Europea depende en gran medida de la información disponible sobre las operaciones intracomunitarias. Se trata de información que presentan los operadores y que los Estados miembros intercambian con arreglo a mecanismos establecidos en 1993. Para combatir el fraude con eficacia en el actual entorno comercial, deberán mejorar la disponibilidad, la frecuencia, la calidad y el tratamiento de la información, así como la selección de sus destinatarios.

#### *3.2.1. *Propuesta legislativa orientada a combatir el fraude fiscal vinculado a las operaciones intracomunitarias: aumentar la frecuencia de notificación**

De conformidad con las conclusiones del Consejo de 5 de junio de 2007, la Comisión ya ha presentado, en marzo de 2008, una propuesta legislativa encaminada a aumentar la frecuencia tanto de la notificación de las operaciones intracomunitarias por los operadores como del intercambio de información entre Administraciones tributarias<sup>8</sup>. La propuesta tiene por objeto garantizar que las autoridades fiscales de los Estados miembros de destino reciban información sobre las adquisiciones intracomunitarias que tengan lugar en su territorio con mayor rapidez que actualmente, de modo que puedan actuar en una fase más temprana.

#### *3.2.2. *Exención del IVA en la importación**

Se ha considerado que el abuso, en las tramas de fraude en el IVA detectadas, de la exención del IVA en la importación cuando ésta va seguida de una entrega o una transferencia intracomunitaria, revela una deficiencia de la normativa vigente. En efecto, ni el intercambio de información entre las Administraciones aduaneras y tributarias del país de importación está bien organizado, ni se efectúa con eficacia la remisión de información pertinente al siguiente Estado miembro. En consecuencia, la Comisión propondrá, respecto de la aplicación de la citada exención, normas armonizadas a escala comunitaria.

#### *3.2.3. *Refuerzo de la cooperación entre Estados miembros**

La Comisión prepara actualmente un informe en el que se evalúa el funcionamiento de la cooperación entre Administraciones. Éste será el primer informe desde la entrada en vigor, en 2004, del nuevo Reglamento relativo a la cooperación administrativa en el ámbito del IVA.

---

<sup>8</sup>

COM(2008) 147 final de 17.3.2008.

El informe se centrará en aquellos elementos que se han introducido recientemente con el propósito de mejorar la cooperación administrativa. Uno de los principales objetivos del Reglamento de 2004 consiste en garantizar el intercambio automático de aquella información que resulte de importancia capital de cara a un control eficaz en otro Estado miembro. El informe brinda la oportunidad de revisar los referidos elementos y, en su caso, modificarlos a fin de potenciar su eficacia.

Por otra parte, se ha emprendido una serie de actuaciones, al amparo del programa Fiscalis, orientadas a asegurar la difusión de las mejores prácticas y la cooperación en las tareas de control. En el ámbito de la auditoría, la Comisión trabaja en el desarrollo y perfeccionamiento de herramientas de auditoría electrónica. Asimismo, trata de alentar a los Estados miembros a que aprovechen en mayor medida la posibilidad de realizar controles multilaterales, sirviéndose para ello de la guía que se elaboró para facilitar a los auditores y coordinadores la utilización de esa herramienta de control. Además, se han constituido distintos grupos de proyecto al objeto de examinar aspectos relacionados con la calidad de la información objeto de intercambio entre los Estados miembros, con la difusión mutua de buenas prácticas en materia de análisis y gestión de riesgo (con la ayuda asimismo de un manual) y con la utilización fraudulenta de las cajas registradoras. Se han organizado seminarios y talleres para permitir a los Estados miembros compartir sus conocimientos y su experiencia por lo que respecta a la lucha contra el fraude en el IVA.

La cooperación administrativa constituye un elemento fundamental del actual sistema del IVA, que cada uno de los Estados miembros no puede gestionar por sí solo. La Comisión reconoce que tal cooperación requiere considerables recursos humanos y que, por tanto, conviene definir mecanismos menos exigentes y buenas prácticas. .

#### **3.2.4. *Acceso automatizado a los datos***

La Comisión desea resaltar que, actualmente, aun para obtener información básica sobre los operadores establecidos en otros Estados miembros, es preciso remitir las oportunas solicitudes a las autoridades competentes de dichos Estados miembros. Se trata, en la práctica, de un proceso dilatado, y con frecuencia no se respetan los plazos de respuesta. La Comisión propondrá, por tanto, el establecimiento de un sólido marco jurídico destinado a permitir el acceso automatizado, por parte de las autoridades competentes de un Estado miembro, a datos específicos disponibles en la base de datos de otro Estado miembro y referentes a la identificación y actividades de un sujeto pasivo. Cabe esperar que tal automatización del acceso a los datos permita, de un lado, reducir el número de solicitudes, y por ende las necesidades en términos de recursos humanos, y, de otro, acelerar el intercambio de información. Como es lógico, ese tipo de acceso a las bases de datos no puede hacerse extensivo a la información de carácter sensible, por ejemplo, la relativa a prácticas de precios, etc.

#### **3.2.5. *EUROFISC***

La creación de una red europea, denominada Eurofisc, con vistas a reforzar la cooperación operativa entre los Estados miembros en la lucha contra el fraude en el IVA, constituye otro proyecto prometedor. El principal cometido de Eurofisc

consistiría en proporcionar un mecanismo multilateral de alerta rápida para combatir el fraude en el IVA, que idealmente pueda llegar a transformarse en algún tipo de sistema de evaluación común de riesgos en relación con las operaciones intracomunitarias, y en coordinar el intercambio de información y las medidas adoptadas por los Estados miembros participantes en respuesta a las alertas recibidas, tal como sucede con la red Eurocanet, creada por la Administración tributaria belga con el apoyo de la Comisión/Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.

En sus conclusiones de 7 de octubre de 2008<sup>9</sup>, el Consejo consensuó las principales características de tal red. La Comisión participa en ese debate con gran interés y está elaborando una propuesta a fin de establecer una sólida base jurídica sobre la que repose la citada red.

### **3.3. Medidas tendentes a mejorar la capacidad de la Administración fiscal de recaudación y recuperación de deudas tributarias**

La Comisión propondrá medidas que favorezcan las posibilidades de que las Administraciones tributarias recuperen las deudas por IVA impagadas en operaciones transfronterizas. Por otra parte alentará a los Estados miembros a emprender acciones judiciales contra los defraudadores radicados en su territorio cuya actuación haya generado pérdidas de ingresos por IVA en otro Estado miembro.

#### *3.3.1. Responsabilidad solidaria*

La obligación del proveedor de declarar las operaciones intracomunitarias que realice tiene por objeto facilitar al Estado miembro del cliente información acerca de las operaciones imponibles efectuadas en su territorio. El incumplimiento de esas obligaciones de información priva a dicho Estado miembro de declaración que podría permitir la detección de fraude en el IVA.

Cabe señalar que la responsabilidad solidaria está ya prevista en la Directiva IVA, si bien los Estados miembros únicamente la han aplicado hasta la fecha en relación con operaciones nacionales. Puede, por tanto, estar justificado que el incumplimiento de la obligación de notificación respecto de operaciones transfronterizas se considere motivo para imputar al operador responsabilidad solidaria por las pérdidas de ingresos fiscales en un Estado miembro que, al carecer de la información pertinente, no podía adoptar medidas para prevenir el fraude.

Dos serían las consecuencias de semejante planteamiento: redundaría, de un lado, en una mejora sustancial de la calidad de la información notificada, que constituye un elemento esencial de cara al control, y, de otro, merced a la herramienta adicional que proporciona a las autoridades tributarias, dificultaría la creación de tramas de fraude.

#### *3.3.2. Recuperación de deudas tributarias*

La Comisión presentará una propuesta orientada a mejorar la capacidad de los Estados miembros en materia de recaudación transfronteriza de impuestos. Disponer de instrumentos uniformes que hagan posible el recurso a medidas coercitivas o

---

<sup>9</sup>

Conclusiones del Consejo de 7 octubre 2008, 13784/08 (Presse 279).

preventivas reduciría la carga administrativa que recae sobre las autoridades afectadas y permitiría una mayor rapidez de reacción, fundamental para que la cooperación resulte provechosa.

### **3.3.3. *Responsabilidad compartida en la protección de los ingresos de todos los Estados miembros***

El Consejo ECOFIN de 4 de diciembre de 2007 instó a los Estados miembros a adoptar, a escala nacional, disposiciones apropiadas con vistas a garantizar un nivel de protección equivalente contra los defraudadores del IVA, en términos de sanciones y acciones penales, independientemente de si el fraude cometido supone pérdidas de ingresos en el propio territorio nacional o en el territorio de otros Estados miembros.

Algunos Estados miembros han atendido a la petición y han iniciado un debate interno al respecto. En otros no se ha actuado en este sentido de momento.

La Comisión hace hincapié en la necesidad de que se proteja adecuadamente la totalidad de ingresos por IVA en todos los Estados miembros, con independencia de cuál sea el Estado miembro en el que se adeude el impuesto. La Comisión hará un atento seguimiento de la situación en los distintos Estados miembros y no vacilará en formular las propuestas necesarias en caso de que una actuación coordinada y de carácter voluntario no arroje resultados adecuados.

## **3.4. *Conjunto de propuestas legislativas***

La instrumentación de la mayor parte de las medidas enunciadas anteriormente exige que la Comisión presente propuestas sobre las que ha de consultarse al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y que han de debatirse en el Consejo para su adopción por unanimidad.

Habida cuenta de la diversidad de las medidas que se requieren y de la necesidad de modificar diversos actos legislativos comunitarios, la Comisión ha decidido presentar las citadas medidas en tres bloques, en función del texto legislativo principal que debe modificarse y atendiendo asimismo a la urgencia de las medidas y a la evolución de la labor preparatoria.

Como ya se ha indicado anteriormente, en marzo de 2008 se presentó una primera propuesta legislativa referente a la reducción de los intervalos, con objeto de acelerar el intercambio de información entre los Estados miembros.

El primer grupo de propuestas que está previsto presentar próximamente se centra en la recaudación y la *recuperación de deudas tributarias* en operaciones transfronterizas<sup>10</sup>.

Un segundo grupo ataña al reforzamiento de la cooperación administrativa entre los Estados miembros<sup>11</sup>. Las propuestas comportan modificaciones sustanciales del

---

<sup>10</sup>

Las medidas propuestas se refieren a la «Responsabilidad solidaria» (apartado 3.3.1), a las condiciones de exención del IVA en la importación (apartado 3.2.2) y a la «Recuperación de deudas tributarias» (apartado 3.3.2).

Reglamento 1798/2003 vigente. Cabe la posibilidad de que el informe que la Comisión debe presentar sobre el funcionamiento de la cooperación administrativa dé lugar aún a otras modificaciones. Habida cuenta del número de modificaciones necesarias y en aras de una mayor coherencia del marco jurídico, la Comisión estima más adecuado proponer una refundición completa del Reglamento.

El tercer bloque de propuestas legislativas contendrá algunos elementos orientados a la lucha contra el fraude, si bien estará dirigido, de manera más general a mejorar el funcionamiento del sistema del IVA y, en particular, las disposiciones sobre facturación.

#### **4. REFLEXIONES MÁS ALLÁ DE LAS PROPUESTAS INMEDIATAS**

En los últimos años, las innovaciones tecnológicas han transformado la manera en que las empresas y las Administraciones tributarias se comunican. La mayoría de Estados miembros permite, o en algunos casos exige, que las obligaciones de declaración se formalicen por vía electrónica. Si bien en algunos Estados miembros se han registrado avances en lo tocante a la auditoría electrónica, su posterior desarrollo se ve obstaculizado por las barreras jurídicas y administrativas que aún persisten. Con frecuencia, no obstante, los avances registrados han tenido escasa incidencia, limitados como están por el marco en el que se inscribe tradicionalmente la relación entre los sujetos pasivos y las autoridades tributarias, que implica la presentación de declaraciones periódicas y la realización de auditorías con carácter ocasional. Puede afirmarse que, globalmente considerada, la gestión del sistema del IVA en la UE no ha progresado al mismo ritmo que la tecnología de la información.

Mayores son los avances registrados en una serie de países no europeos, que ya han implantado procedimientos para el intercambio de información —ya sea en tiempo real o diariamente— entre los sujetos pasivos y las autoridades tributarias, lo que mejora considerablemente las herramientas de control.

Algunos Estados miembros están estudiando nuevas formas de enfocar las relaciones con los sujetos pasivos y están examinando con las empresas cuestiones relacionadas con el cumplimiento de las normas y el control de las actividades, al objeto de limitar la intervención de las autoridades tributarias y de reducir la carga administrativa que pesa sobre las empresas. A la posibilidad de desarrollar los modelos bien establecidos se une la necesidad de evitar la complicación suplementaria que para las empresas supondría la creciente divergencia de las exigencias relativas al IVA. La Comisión recomienda, por tanto, encarecidamente a los Estados miembros que coordinen sus actuaciones en materia de tecnologías de la información.

Si bien la gestión del sistema del IVA es competencia, fundamentalmente, de los Estados miembros, redunda en interés tanto de los operadores como de las autoridades tributarias que esta reflexión se desarrolle a nivel de la UE. La Comisión

<sup>11</sup>

Las medidas propuestas se refieren al «Acceso automatizado a los datos» (apartado 3.2.4), la «Confirmación del nombre y domicilio de los sujetos pasivos en el sistema VIES» (apartado 3.1.2), las «Normas mínimas comunes para la inscripción y la baja en el sistema VIES» (apartado 3.1.1), la «Responsabilidad compartida en la protección de los ingresos de todos los Estados miembros» (apartado 3.3.3) y «EUROFISC» (apartado 3.2.5).

manifiesta su mejor disposición a impulsar y coordinar los debates sobre este planteamiento a más largo plazo. Para que los trabajos que se emprendan culminen satisfactoriamente, es imprescindible, desde el comienzo, la participación activa en el proceso de todos los interesados, así como una actitud receptiva.

Así pues, la Comisión propone que se cree un grupo *ad hoc* integrado por representantes de las autoridades fiscales, así como de grandes y pequeñas y medianas empresas. El objetivo de dicho grupo *ad hoc* consistiría en examinar la manera en que la utilización de las herramientas informáticas podría mejorar, en beneficio mutuo, las relaciones entre los sujetos pasivos y las autoridades tributarias por lo que respecta a las obligaciones en materia del IVA, la auditoría y la comunicación en general, así como la viabilidad de un acuerdo sobre la recopilación de datos básicos, con independencia de la posibilidad de solicitar datos adicionales, en su caso.

Los términos exactos del mandato y la metodología de trabajo —creación de subgrupos que se ocupen de temas específicos— habrán de decidirse más adelante, previo acuerdo de todas las partes implicadas. Lo importante en esta fase es que tanto los Estados miembros como los representantes de las empresas convengan en aportar la competencia técnica y los recursos necesarios para permitir que el ejercicio se salde con éxito.

La necesidad de adoptar un planteamiento a más largo plazo será uno de los temas que se abordarán en un seminario sobre el fraude en el IVA que las autoridades tributarias de los Países Bajos tienen previsto organizar a finales de enero de 2009, y que brindará a los Estados miembros, a los representantes de las empresas y a la Comisión la posibilidad de mantener un primer intercambio de pareceres al respecto.

Se trata de una labor importante, por lo demás, en el contexto del compromiso adquirido tanto por los Estados miembros como por la Comisión de reducir las cargas administrativas que pesan sobre las empresas, de las que el IVA forma parte destacada.

## 5. CONCLUSIÓN

El plan de actuación a corto plazo expuesto más arriba representa el resultado concreto de dos años de amplio debate con los Estados miembros. El plan establece un planteamiento global con vistas a mejorar las herramientas de que disponen las Administraciones fiscales para combatir el fraude en el IVA en distintas fases del proceso.

La Comisión asumirá su responsabilidad, presentando oportunamente las propuestas legislativas pertinentes. La Comisión es consciente del gran alcance de algunas de las mencionadas propuestas, que afectan al difícil equilibrio entre las cargas que pesan sobre las empresas y la eficacia de la Administración tributaria, cuestión, ésta, delicada, que puede dar lugar a un extenso debate cuando la Comisión presente sus propuestas concretas.

Por otra parte, será preciso modificar algunas prácticas administrativas bien establecidas, lo que requerirá de los Estados miembros flexibilidad y voluntad de adaptación. Algunas medidas, como el acceso automatizado a los datos, exigirán

trabajos importantes de carácter técnico, a los que los Estados miembros han de estar preparados a destinar los recursos necesarios.

Examinadas por separado, es evidente que ninguna de las anteriores medidas representa «la solución», única y global, que permita eliminar el fraude en el IVA.

Cada una de las medidas aportará, en sí, valor añadido, pero sólo su instrumentación conjunta dotará a las autoridades tributarias de un marco adecuado para luchar contra ese fenómeno.

La eficacia de la estrategia de lucha contra el fraude en la UE dependerá, en última instancia, de las medidas que apruebe el Consejo y de la rapidez con la que seguidamente se lleven a la práctica. La responsabilidad incumbirá, por tanto, fundamentalmente a los Estados miembros.

Con todo, la Comisión no atribuye al presente programa de actuación carácter definitivo, sino que lo considera meramente un primer paso importante dentro de una estrategia coordinada de lucha contra el fraude en materia de IVA en la UE. Estima que ha de seguirse trabajando en este ámbito y hace un llamamiento a los demás interesados para que continúen participando en este ejercicio con el mismo empeño que hasta ahora.

## **Annex 1: Legislative proposals**

### **Proposal presented in March 2008**

<b>Measure</b>	<b>Necessary changes in legislation</b>
Reducing timeframes (3.2.1.)	VAT Directive 2006/112/EC and Regulation 1798/2003

### **A first set of proposals**

<b>Measures</b>	<b>Necessary changes in legislation</b>
Joint and Several Liability (3.3.1.)	VAT Directive 2006/112/EC and potentially an Implementing Regulation
Fixing the conditions for the VAT exemption at importation (3.2.2.)	VAT Directive 2006/112/EC and potentially an Implementing Regulation
Mutual assistance in Recovery (3.3.2.)	New Regulation

### **A second set of proposals**

<b>Measures</b>	<b>Necessary changes in legislation</b>
Automated access to data (3.2.4.)	Recast of Regulation 1798/2003
Confirmation of name and address of taxpayers in VIES (3.1.2.)	Recast of Regulation 1798/2003
Common minimum standards for registration and deregistration in VIES (3.1.1.)	Recast of Regulation 1798/2003 and potentially an Implementing Regulation
Shared responsibility for the protection of all Member States Revenues (3.3.3.)	Recast of Regulation 1798/2003
EUROFISC (3.2.5.)	Recast of Regulation 1798/2003

### **A third set of proposals**

<b>Measures</b>	<b>Necessary changes in legislation</b>

Invoicing rules (3.1.3.)	VAT Directive 2006/112/EC
Chargeability on Intra-Community transactions (3.1.4.)	VAT Directive 2006/112/EC