



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 8.2.2006
COM(2006) 43 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

**sobre el uso de las disposiciones de asistencia mutua en materia de cobro de los créditos
correspondientes a determinadas exacciones, derechos, impuestos y otras medidas**

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Contexto	3
3.	Observaciones preliminares sobre las transposiciones y la aplicación de las directivas4	
3.1.	Incumplimiento del plazo de transposición de las Directivas en la materia	4
3.2.	Aplicación de las Directivas en las relaciones con los nuevos Estados miembros.....	4
4.	Análisis de la utilización de las medidas de asistencia mutua durante el periodo 2003-2004.....	4
4.1.	Observaciones preliminares	4
4.2.	Datos estadísticos	5
4.3.	Evaluación de los datos estadísticos	6
5.	Iniciativas comunitarias para reforzar la asistencia mutua al cobro	9
5.1.	Acciones continuadas de apoyo a los Estados miembros para la aplicación de la asistencia mutua	9
5.2.	Nuevas iniciativas a favor de la asistencia mutua.....	9
6.	Conclusiones y recomendaciones	9
6.1.	Conclusiones	9
6.2.	Recomendaciones.....	10

1. INTRODUCCIÓN

La movilidad cada vez mayor de las personas, bienes, servicios y capitales en todo el territorio de la Unión Europea puede engendrar problemas de cobro, especialmente en caso de fraude, para las autoridades fiscales nacionales, cuyo poder de ejecución se limita al territorio de su Estado miembro.

En tales circunstancias, la asistencia mutua entre las autoridades nacionales en el cobro de créditos fiscales, tal y como se regula en la Directiva 76/308/CEE del Consejo de 15 de marzo de 1976¹ y en la Directiva 2002/94/CE de la Comisión de 9 de diciembre de 2002², resulta un instrumento útil e incluso indispensable. En efecto, no basta con detectar casos de fraude, también es preciso recaudar los impuestos y contribuciones de quienes se muden o trasladen su patrimonio a otro Estado miembro, sin que tales hechos constituyan un obstáculo infranqueable para el cobro de créditos fiscales.

El presente informe resume los resultados de la asistencia mutua en el cobro llevada a cabo de acuerdo con la nueva legislación durante los ejercicios 2003 y 2004.

2. CONTEXTO

Con arreglo al artículo 25, párrafo segundo, de la Directiva 76/308/CEE, tal y como fue modificado por el artículo 1, apartado 13 de la Directiva 2001/44/CE del Consejo, de 15 de junio de 2001³, la Comisión deberá elaborar un informe periódico sobre el uso de las disposiciones relativas a la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinadas exacciones, derechos, impuestos y otras medidas que los Estados miembros han adoptado al transponer la Directiva 76/308/CEE y sobre los resultados obtenidos gracias a dicha asistencia mutua. Con el fin de permitir a la Comisión redactar dichos informes, los Estados miembros están obligados a informar anualmente a la Comisión del número de peticiones de información, notificación y cobro enviadas y recibidas cada año, del importe de los créditos correspondientes y de las cantidades cobradas. Dado que los Estados miembros debían transponer la Directiva 2001/44/CE a más tardar el 30 de junio de 2002 y la Directiva 2002/94/CE de la Comisión de 9 diciembre de 2002 a más tardar el 30 de abril de 2003 – Directiva ésta última por la que se fijan normas detalladas para la aplicación de determinadas disposiciones de la Directiva 76/308/CEE, modificada por la Directiva 2001/44/CE – el presente informe constituye el primero de este género y está elaborado a partir de las informaciones comunicadas por los Estados miembros en relación con las peticiones de información, notificación y cobro recibidas o enviadas en 2003 y 2004.

¹ DO L 73 de 19.3.1976, p. 18.

² DO L 337 de 13.12.2002, p. 41.

³ DO L 175 de 28.6.2001, p. 17.

3. OBSERVACIONES PRELIMINARES SOBRE LAS TRANSPOSICIONES Y LA APLICACIÓN DE LAS DIRECTIVAS

3.1. Incumplimiento del plazo de transposición de las Directivas en la materia

Tal y como se ha descrito más arriba, la Directiva de base 76/308/CEE fue modificada por la Directiva 2001/44/CE del Consejo de 15 de junio de 2001, que debía transponerse al Derecho nacional como muy tarde el 30 de junio de 2002. Las modalidades prácticas de aplicación fijadas por la Directiva 2002/94/CE de la Comisión de 9 de diciembre de 2002 debían incorporarse al Derecho nacional como muy tarde el 30 de abril de 2003.

La Comisión constata que varios Estados miembros no han respetado los plazos estipulados en las Directivas mencionadas. En un caso, la Comisión se ha visto obligada a recurrir ante el Tribunal de Justicia. Se trata de un procedimiento contra la República italiana por no comunicar las medidas nacionales de transposición de la Directiva 2002/94/CE (comunicado de prensa IP/04/1506 de 20 de diciembre de 2004).

3.2. Aplicación de las Directivas en las relaciones con los nuevos Estados miembros

En los asuntos C-361/02 y C-362/02 (Tsapalos y Diamantakis), se pedía al Tribunal que se pronunciara sobre la cuestión de si la Directiva 76/308/CEE debe interpretarse en el sentido de que se aplica a los créditos correspondientes a derechos de aduana que hayan nacido en un Estado miembro (en este caso Italia) y sean objeto de un título emitido por dicho Estado con anterioridad a la entrada en vigor de la referida Directiva en otro Estado miembro (en este caso Grecia) donde la autoridad requerida tenía su sede.

En su sentencia de 1 de julio de 2004, el Tribunal de Justicia establece que la Directiva 76/308/CEE (modificada) debe aplicarse a los créditos correspondientes a los derechos de aduanas que han nacido en un Estado miembro y son objeto de un título emitido por dicho Estado con anterioridad a la entrada en vigor de la Directiva en otro Estado miembro donde la autoridad requerida tenga su sede. Esta decisión es de gran transcendencia, especialmente ante las adhesiones de los nuevos Estados miembros.

4. ANÁLISIS DE LA UTILIZACIÓN DE LAS MEDIDAS DE ASISTENCIA MUTUA DURANTE EL PERIODO 2003-2004

4.1. Observaciones preliminares

4.1.1. Presentación tardía de las estadísticas

Varios Estados miembros han presentado sus estadísticas con retraso contraviniendo a las disposiciones del artículo 29 de la Directiva 2002/94/CE, que obliga a los Estados miembros a enviar estos datos a la Comisión todos los años antes del 15 de marzo.

4.1.2. Divergencias en las estadísticas

Por otro lado, las estadísticas de los distintos Estados miembros presentan algunas incoherencias. En un principio, en la primera presentación de las estadísticas correspondientes a 2003, la Comisión pudo observar que las diferencias entre las cifras transmitidas por los distintos Estados miembros eran muy elevadas. Según esta primera remesa de datos, el número total de peticiones de cobro recibidas por todos los Estados miembros en 2003

asecundía solo al 70% de los envíos declarados de solicitudes de cobro. Durante la reunión del Comité de cobros⁴ de octubre de 2004, se invitó a los Estados miembros a que analizaran de nuevo sus estadísticas. En las declaraciones rectificadas enviadas a la Comisión se redujo fuertemente el grado de divergencia de los datos de los Estados miembros. Así, el número total de peticiones de cobro recibidas por todos los Estados miembros en 2003 que refleja el segundo cálculo supone el 99% del número de declaraciones de envío de solicitudes de cobro. Sin embargo, en 2004 la divergencia volvió a aumentar: las solicitudes de cobro recibidas declaradas suponen el 91% del número de declaraciones de envío de solicitudes de cobro.

Los Estados miembros deberían prestar más atención a la elaboración de las estadísticas.

4.2. Datos estadísticos

En cualquier caso, las estadísticas suministradas por los Estados miembros ponen de relieve el amplio uso de las posibilidades de asistencia mutua durante los ejercicios 2003 y 2004.

4.2.1. Peticiones de información

Según los datos estadísticos comunicados por los Estados miembros requeridos, el número total de las peticiones de información recibidas por estos Estados miembros ascendió a:

- 435 en 2003
- 727 en 2004 (de ellas, 81 procedentes de los Estados miembros que ingresaron en 2004).

4.2.2. Peticiones de notificación

Según los datos estadísticos comunicados por los Estados miembros requeridos, el número total de las peticiones de notificación enviadas a estos Estados miembros ascendió a:

- 123 en 2003
- 182 en 2004 (de ellas, 38 procedentes de los Estados miembros que ingresaron en 2004).

4.2.3. Peticiones de cobro

Según los datos estadísticos comunicados por los Estados miembros requeridos, el número total de las peticiones de cobro recibidas por todos los Estados miembros ascendió a:

- 2797 en 2003
- 3735 en 2004 (de ellas, 326 procedentes de los Estados miembros que ingresaron en 2004).

⁴ Directiva 76/308/CEE, Artículo 20.

4.2.4. Cuantía de las sumas cobradas

Según los datos estadísticos comunicados por los Estados miembros requeridos, el importe total de las sumas recuperadas por estos Estados miembros de los créditos para cuya recaudación se solicitó su asistencia asciende a:

- 5 050 090,55 EUR en 2003
- 13 857 040,55 EUR en 2004 (375 109,07 EUR recaudados por los Estados miembros que ingresaron en 2004).

4.2.5. Porcentaje de las peticiones de cobro satisfechas

Según los datos estadísticos comunicados por los Estados miembros requeridos, el importe total de las sumas recuperadas por estos Estados miembros en relación con el importe total de los créditos para cuya recaudación se solicitó su asistencia asciende a:

- 1,13 % en 2003
- 1,82 % en 2004

4.3. Evaluación de los datos estadísticos

4.3.1. Observaciones generales

La participación de los Estados miembros (tanto en calidad de requirentes como de requeridos) difiere considerablemente de un Estado a otro. Estas diferencias son observables tanto entre los antiguos como entre los Estados miembros que ingresaron el 1 de mayo de 2004.

Dicha diferencia no es sorprendente si se tiene en cuenta que la movilidad de las personas varía de un Estado a otro. Las solicitudes de asistencia mutua tienden a ser más numerosas en los Estados miembros entre los cuales hay una gran movilidad de personas (por ejemplo, entre el Reino Unido e Irlanda).

El mayor número de peticiones de cobro lo envió Alemania. Según las declaraciones de los importes para los que se enviaron peticiones de cobro en 2004, dicho Estado miembro solicitó la asistencia mutua para un 36,14 % del total de las sumas para las que se presentaron peticiones ese año. Asimismo, y de acuerdo con las estadísticas comunicadas por los Estados miembros requeridos, las autoridades alemanas cobraron un 38,59 % del total de todas las sumas recuperadas por los Estados miembros en 2004 a petición de otros Estados miembros.

Por otro lado, es preciso señalar que las estadísticas no reflejan necesariamente el auténtico alcance de la asistencia mutua en el cobro. Estos datos no incluyen los resultados de la asistencia mutua que puede tener lugar en virtud de otros convenios no comunitarios, como el convenio nórdico del 7 de diciembre 1989, utilizado por los países escandinavos, el convenio multilateral del 25 de enero 1988 de la OCDE y del Consejo de Europa o convenios bilaterales que algunos Estados miembros podrían aplicar con arreglo al artículo 23 de la Directiva 76/308/CEE.

La Comisión observa que la comunicación actual de las estadísticas por parte de los Estados miembros no permite medir el impacto de la asistencia mutua en el cobro de cada tipo de

impuesto. Para poder hacer este análisis, la Comisión tiene previsto proponer que los Estados miembros indiquen en sus futuras estadísticas el carácter de los impuestos y de las tasas recaudados a petición de otro Estado miembro.

4.3.2. Causas del aumento de las peticiones de 2003 a 2004.

Las causas del aumento del número de peticiones de asistencia mutua son muchas y variadas.

Por un lado, esta evolución está directamente relacionada con el comportamiento de los deudores de dichos créditos:

- En términos generales, se observa un aumento de la movilidad de las personas, de los bienes y de los capitales en el mercado interior, lo que da origen a deudas fiscales en Estados miembros en los que los deudores no están o han dejado de estar establecidos.
- De forma más específica, las administraciones nacionales tienen que hacer frente a un número cada vez mayor de situaciones de insolvencia fraudulenta, en las que el deudor organiza sus actividades y patrimonio de forma que el cobro forzoso de las deudas fiscales de dichas administraciones se hace más difícil (por ejemplo, mediante la creación de sociedades pantalla).

Por otro lado, es preciso señalar que el ámbito de aplicación de la asistencia mutua se ha ampliado considerablemente:

- En primer lugar, a través de la Directiva 2001/44/CE, que amplió el ámbito de aplicación a todos los créditos correspondientes a los impuestos sobre la renta, y sobre el patrimonio y sobre las primas de seguro. Es evidente que esta ampliación de las posibilidades de asistencia mutua influye sobre las estadísticas relativas al número de solicitudes enviadas por los distintos Estados miembros. El efecto de esta ampliación se ha hecho sentir sobre todo a partir de 2004 (dado que la Directiva 2002/94/CE de la Comisión, de 9 de diciembre de 2002, por la que se fijan normas detalladas para la aplicación de determinadas disposiciones de la Directiva 76/308/CEE, tal y como fue modificada por la Directiva 2001/44/CE, no se transpuso a los Estados miembros hasta 2003). En estas circunstancias, no hay que descartar que el aumento de las peticiones y de los importes cobrados en virtud de la legislación comunitaria se vea compensado, al menos en parte, por un descenso del número de peticiones y de los resultados de la asistencia mutua anteriormente concedida en función de acuerdos o disposiciones no comunitarios.
- A continuación, por la ampliación territorial del ámbito de aplicación a raíz de la adhesión de los 10 nuevos Estados miembros en 2004.

Por otro lado, es probable que este aumento se vea igualmente influido por la adopción de la Directiva 2000/65/CE del Consejo, de 17 de octubre de 2000⁵, que suprimió la capacidad de los Estados miembros de hacer preceptiva la designación de un representante fiscal en el interior de la Comunidad para las deudas en materia de IVA. Esta Directiva ha tenido probablemente como consecuencia que la asistencia mutua se haya hecho más importante para la recuperación de dicho impuesto.

⁵ DO L 269 de 21.10.2000, p. 44.

4.3.3. *Desfase entre las peticiones de cobro y los resultados*

A pesar del gran aumento de los importes cobrados por medio de la asistencia mutua (que se han multiplicado por 2,58 de 2003 a 2004), sigue habiendo una gran diferencia entre los importes objeto de las peticiones de asistencia al cobro y los importes efectivamente recaudados.

Esto no es del todo sorprendente, ya que la experiencia demuestra por lo general que la probabilidad de proceder al cobro efectivo de un crédito disminuye con la antigüedad de la misma. Sin embargo, teniendo en cuenta el carácter subsidiario de la asistencia al cobro en el extranjero en relación con las medidas de ejecución nacionales, la eficacia de esta «medida de último recurso» es, por su propia naturaleza, relativa. Esta observación se ve corroborada por el hecho de que los créditos que son objeto de peticiones de asistencia constituyen de todos modos créditos cuyo cobro resulta difícil.

Preguntados sobre las causas de esta diferencia, los Estados miembros señalan también otras razones (véase el punto 5.2.):

- Falta de recursos disponibles para dar curso a las peticiones presentadas por las administraciones de otros Estados miembros.
- Problemas de comunicación, tanto entre las autoridades competentes de los distintos Estados miembros (información poco precisa o no actualizada, falta de respuesta) como entre las autoridades competentes de un Estado miembro y los servicios locales de dicho Estado miembro.
- Problemas relacionados con el retraso en la presentación de las solicitudes de asistencia mutua que no permiten a las autoridades requeridas llevar a cabo el cobro antes de la prescripción de las deudas correspondientes.

Al mismo tiempo, no podemos perder de vista el hecho de que las estadísticas de los importes cobrados por las autoridades requeridas en otros Estados miembros no permiten medir el impacto total de los procedimientos de asistencia mutua:

- En efecto, estas estadísticas no tienen en cuenta montantes que los deudores pagan directamente a las autoridades solicitantes a raíz de la notificación de una deuda o en respuesta a la puesta en marcha de un procedimiento de cobro por parte de las autoridades requeridas.
- Además, las estadísticas no reflejan las posibles reducciones de los importes reclamados que puedan concederse con posterioridad al envío de las peticiones de asistencia mutua como consecuencia de posteriores impugnaciones de las deudas fiscales.
- Por último, las estadísticas disponibles no se refieren más que a los importes ya cobrados por las autoridades requeridas y no tienen en cuenta posibles planes de liquidación de las deudas acordados ni los resultados a que pueden conducir procedimientos de cobro en curso, a menudo lentos.

5. INICIATIVAS COMUNITARIAS PARA REFORZAR LA ASISTENCIA MUTUA AL COBRO

5.1. Acciones continuadas de apoyo a los Estados miembros para la aplicación de la asistencia mutua

Si bien la nueva legislación comunitaria, adoptada en 2001 y 2002, constituía una condición previa para la mejora de la asistencia mutua en el cobro entre los Estados miembros, se hizo necesario acompañar esta iniciativa legislativa de medidas concretas dirigidas a reforzar la cooperación entre las administraciones fiscales. Con el fin de resolver posibles problemas de interpretación o de aplicación de las Directivas y de examinar nuevas necesidades y otras cuestiones, la Comisión ofreció un apoyo continuado a los Estados miembros por medio de las siguientes acciones:

5.1.1. Asistencia del Comité de cobros

Tal y como se prevé en el artículo 20 de la Directiva 76/308/CEE, modificada por la Directiva 2001/44/CE, la Comisión estará asistida por un Comité de cobros, compuesto de representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión. Dicho comité se reúne regularmente para discutir las cuestiones y sugerencias de la Comisión y los Estados miembros.

5.1.2. Programa Fiscalis 2003-2007

El programa Fiscalis 2003-2007, adoptado por el Consejo y por el Parlamento Europeo para intensificar la cooperación cotidiana entre las administraciones y los agentes fiscales, ha permitido financiar la organización de varios seminarios sobre el tema de la asistencia mutua para el cobro de créditos fiscales. Se han celebrado seminarios en Alicante (España) en 2003, en Brujas (Bélgica) en 2004 y en Bratislava (Eslovaquia) en 2005, que han servido para que los agentes de distintos países estudien los temas y problemas específicos de la asistencia mutua.

5.2. Nuevas iniciativas a favor de la asistencia mutua

En mayo de 2005, la Comisión envió a los Estados miembros un documento para invitarles a reflexionar sobre los procedimientos de mejora de la asistencia mutua en el cobro y a expresar sus opiniones a este respecto. El último seminario Fiscalis permitió continuar con estas reflexiones, que de nuevo se discutirán en el seno del Comité de cobros.

Sobre la base de dichas reflexiones, la Comisión tiene previsto presentar propuestas concretas en 2007 en torno a la necesidad de facilitar el uso práctico de los procedimientos de asistencia mutua y sobre la necesidad de reforzar y simplificar la legislación aplicable en la medida de lo posible.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. Conclusiones

La asistencia mutua entre las autoridades nacionales para el cobro de créditos fiscales es un elemento indispensable de la lucha contra el fraude fiscal.

Las estadísticas relativas a la asistencia mutua en el cobro de los créditos fiscales, tal y como funcionó en 2003 y 2004, demuestran un aumento importante de dicha forma de cooperación administrativa internacional.

Sigue habiendo un fuerte desfase entre las sumas que son objeto de una solicitud de asistencia y los importes efectivamente recaudados gracias a dicha asistencia mutua entre Estados miembros.

La Comisión tiene previsto presentar propuestas concretas para mejorar la asistencia mutua en 2007. Estas propuestas se inspirarán en la necesidad de facilitar el uso práctico de los procedimientos de asistencia mutua y de reforzar y simplificar en todo lo posible la legislación aplicable.

6.2. Recomendaciones

- Los Estados miembros deben seguir haciendo un uso intensivo de los mecanismos de asistencia mutua para el cobro de los créditos fiscales.
- Deben liberar los recursos humanos necesarios para organizar un tratamiento rápido de las peticiones de asistencia mutua, dado que las posibilidades de cobro disminuyen en función del tiempo transcurrido tras el establecimiento de los créditos correspondientes.
- Los Estados miembros también deben garantizar una mejor comunicación entre las autoridades requirentes y las autoridades requeridas. Por otro lado, se debe informar convenientemente y de forma continuada a las autoridades requirentes sobre las acciones emprendidas por las autoridades requeridas en respuesta a sus peticiones de asistencia mutua. Las autoridades requirentes deben, a su vez, asegurarse de que las autoridades requeridas reciben información pertinente y actualizada sobre los créditos y los deudores afectados.
- Los Estados miembros deberán garantizar que las estadísticas que deben enviar con arreglo al artículo 25 de la Directiva 76/308/CEE y al artículo 29 de la Directiva 2002/94/CE son fiables y se envían dentro del plazo fijado por la legislación comunitaria.