

**GUÍA DE COOPERACIÓN ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS Y
LAS EMPRESAS EN MATERIA DE FRAUDE FISCAL EN EL IVA**

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	2
1.1. Propósito y contexto	2
1.2. Ámbito	3
1.3. Interesados	3
1.4. Deficiencias en las medidas actuales para combatir el fraude en el IVA	3
1.5. Compromisos de las empresas y de las Administraciones fiscales.....	4
2. LA REALIDAD DEL MERCADO-IDENTIFICACIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS (KHH):	6
2.1. Aspectos generales.....	6
3. PROCEDIMIENTOS KYC/KYT ORDINARIOS	7
3.1. Procedimientos KYC (práctica habitual para las empresas).....	7
3.2. Procedimientos KYT (práctica habitual)	8
4. Intercambio de información	8
4.1. Puntos de contacto en las administraciones tributarias para las empresas.....	8
4.2. De las empresas a las administraciones fiscales	8
4.3. De las administraciones fiscales a las empresas	9
4.4. Entre administraciones tributarias.....	9
5. Utilización de datos por parte de las administraciones tributarias	10
5.1. Las administraciones tributarias deben usar la información recibida, deben intervenir.....	10
5.2. Feedback	10
6. Publicidad y seguimiento (cómo la guía debe estar disponible o implantada a nivel nacional, grado de conocimiento).....	10
7. Actualización de la guía	11
8. Anexos (disponible en la versión original – idioma: inglés)	

Guía de cooperación administrativa entre los Estados Miembros y las empresas en materia de fraude fiscal en el IVA.

1. INTRODUCCIÓN

Los sistemas del IVA en todo el mundo son cada vez más complejos y están internacionalmente conectados entre sí. Mientras que el sistema del IVA en la UE ha supuesto históricamente una inspiración internacional, las normas vigentes sobre el comercio transfronterizo son conocidas por su complejidad y vulnerabilidad al fraude y, por tanto, aprovechadas por los defraudadores.

El incremento en el comercio internacional y los nuevos modelos de negocio, impulsados por el desarrollo tecnológico, tales como los servicios (a distancia) suministrados a través de múltiples territorios, como también el aumento en la utilización de la externalización en servicios/funciones de apoyo (incluyendo la subcontratación), aceleran la presión en el sistema del IVA.

Las diferencias, a menudo significativas, y los enfoques en prácticas administrativas de los 28 Estados Miembros, también contribuyen a que el sistema siga siendo muy complejo y pueden tener un impacto sobre algunos de los procedimientos mencionados en este guía.

Como el sistema del IVA es vulnerable al fraude, existe una importante necesidad de crear un marco administrativo legal simple, justo, robusto y eficiente en la UE y un proceso de cooperación administrativa eficiente entre Estados Miembros y las empresas legítimas para prevenir el fraude del IVA y combatirlo con la mayor eficacia posible.

1.1. Propósito y contexto

El objetivo de esta guía es facilitar y promover el aumento de la cooperación administrativa entre los interesados que suscriben esta guía – ver punto 1. 3 - a fin de combatir eficazmente el fraude sin complicar de forma adicional el sistema del IVA de la UE. La guía tratará inicialmente el fraude intracomunitario del IVA y sus diversas modalidades. Como los escenarios fraudulentos cambian constantemente, el documento podría cubrir otros tipos de fraude en el futuro. Dado que se trata de una guía, y no un acuerdo vinculante entre partes, apoyará las reglas de garantías del libre mercado de la UE.

Un rápido y eficiente diálogo y colaboración entre las administraciones tributarias y las empresas es esencial cuando se trata de la lucha contra el fraude en el IVA. Esta guía sobre la cooperación administrativa entre los Estados Miembros y las empresas, específicamente en el ámbito del fraude en el IVA, puede ayudar a fomentar su uso por parte de todos los interesados en el sistema del IVA como base sobre la que construir modelos de cooperación efectiva cuando sea necesario.

Esta guía debería facilitar:

- Una mejor y más proactiva interacción con las empresas legítimas antes de que se introduzcan nuevas medidas de lucha contra el fraude con el fin de evaluar los impactos en dichas empresas.
- Acciones concretas para ser adoptadas por las distintas partes interesadas a nivel europeo y nacional, que sirva para comprender cómo funcionan los mercados y las empresas, así como para identificar y establecer conjuntamente aquellas medidas en las que el mercado es vulnerable al fraude en el IVA, de cara a fomentar una cooperación oportuna y eficiente.
- La implementación de estas acciones en medidas nacionales, a través de recomendaciones sobre cómo conseguir realizarlo.
- Un mayor desarrollo e intercambio de mejores prácticas en toda la UE, especialmente sobre el cumplimiento cooperativo entre las empresas legítimas y las administraciones tributarias, conocer sus procedimientos “conocimiento de la contraparte” (KYC) y “conocimiento del contribuyente” (KYT).

A veces, las empresas se convierten en facilitadores de la pérdida de ingresos ayudando involuntariamente a los defraudadores o no disponiendo de toda la información necesaria para evitar situaciones de fraude. Esta guía proporcionará la información necesaria para minimizar lo más posible este riesgo, estando a disposición de las empresas.

1.2. Ámbito

El objetivo de esta guía es crear un marco de mejores prácticas para una cooperación eficaz entre las administraciones tributarias y las empresas. La guía también incluye detalles de estas prácticas en modelos de negocio y sectores económicos específicos (incluidos en el anexo) donde el fraude es un problema conocido.

1.3. Interesados

Las partes interesadas de esta guía se enumeran en la Página Web de la Comisión Europea e incluye:

- La Comisión
- Estados Miembros
- Administraciones tributarias
- Empresas
- Asociaciones empresariales.

1.4. Deficiencias en las medidas actuales para combatir el fraude en el IVA

Con el fin de mejorar las respuestas convencionales para el cumplimiento en los últimos años, las cuales con frecuencia conducían a obligaciones adicionales para las empresas legítimas, los Estados Miembros también han contado con herramientas adicionales para combatir el fraude en el IVA en operaciones transfronterizas, como por ejemplo:

- La red Eurofisc (capítulo X del Reglamento del Consejo (UE) 904/2010) y,
- La aplicación opcional y temporal de las medidas de lucha contra el fraude con el mecanismo de reacción rápida (EC Directiva 2013/42/UE) para luchar contra el repentino y enorme fraude en el IVA y la extensión en el ámbito nacional del mecanismo de Inversión del Sujeto Pasivo (EC Directiva 2013/43/UE) como una herramienta para detener el fraude del IVA en primera instancia.

Varios Estados Miembros han introducido mecanismos de inversión del sujeto pasivo en determinados sectores en los últimos años, sin embargo, no hay todavía evidencias de que el nivel global de las pérdidas por IVA en la UE esté disminuyendo de forma significativa a nivel general. Aunque el mecanismo de inversión es beneficioso para un Estado Miembro, de cara a detener el fraude en el IVA en un sector específico, puede suponer el traslado del fraude a otros Estados Miembros o a nuevos mercados, significando sólo un remedio para curar los síntomas pero no la raíz del problema del fraude en el IVA.

Tampoco es recomendable para los sectores vulnerables al incumplimiento en la fase de consumo final o minorista. Es también problemático y costoso para las empresas legítimas llevar un registro de los diferentes mecanismos de inversión del sujeto pasivo aplicados en los distintos Estados Miembros.

Se trata de una labor dirigida a abordar las vulnerabilidades en el fraude en el IVA en operaciones transfronterizas como, por ejemplo, el sistema de IVA iniciado por la Comisión Europea basado en el destino final pero también se requiere una cooperación más estrecha entre los Estados Miembros, así como nuevos enfoques incluyendo una mayor participación de empresas legítimas en términos de colaboración en la lucha contra el fraude.

1.5. Compromisos de las empresas y de las administraciones fiscales.

Las medidas para combatir el fraude en el IVA han de encontrar el correcto equilibrio, garantizando la protección de los ingresos procedentes del impuesto sin que ello aumente la carga fiscal de las empresas legítimas. También hay una fuerte necesidad de una cooperación internacional eficiente y oportuna entre los Estados Miembros, y entre las empresas y las administraciones tributarias. Los compromisos específicos que se presentan en esta guía persiguen alcanzar estos objetivos, al tiempo que se adhieren a los principios fundamentales y derechos del contribuyente y de las autoridades fiscales inherentes al sistema del IVA, como son:

- Seguridad jurídica
- Neutralidad
- Proporcionalidad
- Transparencia – mutuo intercambio de información

Las empresas y las autoridades fiscales reconocen que los compromisos señalados a continuación son de beneficio mutuo y servirán para una mejor protección de todas las partes de la amenaza del fraude intracomunitario en el IVA.

Compromisos conjuntos:

1. Empresas y autoridades fiscales acuerdan compartir información que pueda ayudar a identificar y tratar casos de fraude intracomunitario (véase capítulo 4). Como parte de todo esto, se aplicarán los siguientes principios:
 - a) Las empresas se comprometen a compartir el conocimiento comercial y proporcionar información relevante a las administraciones tributarias de manera oportuna (no importa si es a través de una solicitud de información ad hoc o durante un procedimiento de auditoría).
 - b) Las empresas y asociaciones empresariales se obligan a advertir, tan pronto como sea posible, a las administraciones tributarias de los nuevos patrones de fraude en ciertas actividades económicas que podrían distorsionar la competencia honesta.
 - c) Se anima a las autoridades fiscales a compartir información en forma de avisos tempranos, comunicaciones o alertas de fraude del sector, cartas personales de advertencia u otro tipo de comunicaciones con empresas y asociaciones empresariales (adecuándose en la medida de lo posible a las normas locales). Las administraciones tributarias se comprometen a proporcionar información a otras administraciones tributarias de manera oportuna (no importa si es una información espontánea o una petición formulada durante un procedimiento de auditoría).

Compromisos de las empresas

2. Las empresas se comprometen a incrementar la atención cuando sean informados de un riesgo cierto y específico, y a tomar las medidas comercialmente razonable a su disposición para garantizar la idoneidad de los procesos de negocio, que inciden en el fraude intracomunitario del IVA, por ejemplo, los procedimientos de conocimiento de la contraparte KYC (sección 3), seguimiento comercial, segregación de funciones, mecanismos de revisión del cumplimiento.
3. En los sectores vulnerables al fraude en el IVA y siendo conocedoras / informadas de cualquier riesgo empresarial conocido y concreto, las empresas se comprometen a adoptar las medidas comercialmente razonables a su disposición para garantizar el conocimiento del fraude intracomunitario del “operador desaparecido” o “riesgo carrusel” dentro de sus organizaciones, empleando suficiente formación para el personal correspondiente.

Compromisos de las autoridades fiscales.

4. Las administraciones tributarias acuerdan incrementar la atención tan pronto como sean conocedores de un riesgo y poner en práctica procedimientos para reducir el fraude, incluyendo las medidas razonables a su disposición que garanticen la adecuación de los procesos que inciden en el fraude intracomunitario del “operador

desaparecido” o “riesgo carrusel” en el IVA, como por ejemplo, estrictas normas para la inclusión de los contribuyentes en los registros de IVA, procesos de conocimiento de los contribuyentes (KYT), controles de alto nivel (alertas), datos VIES.

5. Las administraciones fiscales seguirán garantizando la seguridad jurídica para las empresas que se comprometan con este código de conducta y ofrecen su firme compromiso a usar la información recibida sólo para los propósitos de cooperación contenidos en ella. Comprometerse con esta guía no cambia los principios fundamentales y derechos del contribuyente (como la presunción de buena fe) inherentes al sistema del IVA.

2 LA REALIDAD DEL MERCADO - IDENTIFICACIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS (KHH):

2.1. Aspectos generales

Un sólido conocimiento del mercado y saber apreciar cómo van ligados los aspectos comerciales al sistema del IVA dentro del contexto empresarial es de vital importancia para poder identificar y gestionar los riesgos de fraude intracomunitario del “operador desaparecido” o “riesgo carrusel”.

Las partes interesadas mencionadas en esta guía sólo pueden trabajar eficientemente y alcanzar el éxito colectivo en la lucha contra el fraude en el IVA, si de forma completa y exhaustiva comprenden la realidad comercial, a los agentes comerciales y los procesos empresariales puestos en marcha para gestionar el entorno en el que están haciendo negocios. Esto facilitará una sólida y razonable evaluación sobre qué es comercialmente viable, qué cabe esperar en un sector y qué podría indicar un problema de fraude.

Las empresas juegan un papel clave compartiendo información y ayudando activamente a que las administraciones tributarias se mantengan al tanto de los desarrollos comerciales externos, así como de los procesos internos implantados por las compañías para gestionar el riesgo.

Los modelos de negocio están en permanente cambio y el mercado actual requiere empresas con una capacidad de cambio constante para adaptarse a dichos modelos. Un aspecto que parece seguro es que habrá más comercio transfronterizo entre más países. Esto crea mayores riesgos para las empresas y supone nuevos desafíos para las autoridades fiscales. En consecuencia, disponer de una guía para afrontar los riesgos derivados del fraude en el IVA adquiere mayor relevancia.

Los anexos de la guía contienen directrices detalladas sobre algunos sectores económicos donde el fraude ha sido, y continúa siendo, un importante problema. Sin embargo, los defraudadores pueden situarse en cualquier sector económico, por lo que aquellos deben entenderse sólo como algunos ejemplos.

Los actuales sectores tratados con detalle en los anexos de esta guía son:

- El sector de la energía, en el anexo 1.
- El sector de las telecomunicaciones, en el anexo 2.

3. PROCEDIMIENTOS KYC/KYT ORDINARIOS

Como parte de los compromisos en esta guía, pero también de cara a la gestión del IVA en el día a día, las autoridades fiscales y las empresas reconocen la importancia de los procedimientos “conoce a tu contraparte” (KYC) y “conoce a tu contribuyente” (KYT), particularmente cuando se trata de la lucha contra el fraude.

Los procedimientos KYC y KYT deberían evaluar la situación de las contrapartes/contribuyentes, utilizando la información que esté razonablemente disponible para las empresas y las autoridades fiscales e incluida normalmente en los procesos rutinarios. Los procedimientos KYC y KYT son importantes al comienzo de una relación de índole comercial o fiscal, pero también como parte de una evaluación permanente en el desarrollo de dichas relaciones. Por tanto, habría de considerarse con qué frecuencia deberían repetirse los procedimientos KYC y KYT.

Muchos Estados Miembros ya han publicado directrices con el fin de dar a conocer a las empresas los indicadores de los potenciales riesgos de fraude intracomunitario del «operador desaparecido» o «riesgo carrusel». Se anima a las administraciones tributarias a compartir información para ayudar a las empresas en el desarrollo de sus procedimientos KYC con carácter de continuidad.

Es importante destacar que cuando se trata de procedimientos KYC y KYT no hay un procedimiento estándar que sirva para toda empresa o contribuyente comunitarios. Estos procedimientos difieren y deben adecuarse al tamaño, actividad y tipo de contribuyente, y también necesitan tener en cuenta el volumen y valor de las transacciones, así como el número y tipo de proveedores y clientes.

3.1. Procedimientos KYC (práctica habitual para las empresas)

En un contexto empresarial, los procedimientos “conoce a tu contraparte” (KYC) son parámetros que las empresas han adoptado para reducir su riesgo comercial, como por ejemplo, los riesgos de crédito, de reputación o de corrupción.

Sin embargo, estos procedimientos también pueden suponer un elemento importante en el esfuerzo por minimizar el riesgo de verse involuntariamente envueltos en cadenas de suministro fraudulentas - aunque es importante señalar que buena parte de los procedimientos KYC no pueden evitar por completo este riesgo, debido tanto a la sofisticación y los amplios recursos con que cuentan los defraudadores, como al constante cambio en los patrones del fraude.

Además, también es importante reconocer que incluso donde los procedimientos KYC se han realizado, un “*buen contribuyente*” puede cambiar su estatus de “*buen*” a “*mal contribuyente*” con el transcurso del tiempo, o bien, un tercero fraudulento puede introducirse en la cadena de suministro de la empresa. No es razonable, ni comercialmente viable, esperar que sean las empresas quienes efectúen el control o tomen conciencia sobre terceros con los que sus proveedores y clientes directos están negociando. Se recomienda un permanente estado de vigilancia de los indicadores de riesgos de fraude intracomunitario del “operador desaparecido” o “riesgo carrusel”, los cuales podrían alertar de un problema una vez que han comenzado las operaciones.

3.2. Procedimientos KYT (práctica habitual)

Los procedimientos “conoce a tu contribuyente” (KYT) se han puesto en marcha por parte de las administraciones tributarias en lo concerniente a, por ejemplo, altas y bajas censales. Esto requiere de procesos y controles específicos por parte de las autoridades fiscales. Un control adecuado y una comunicación actualizada a través de, por ejemplo, sistemas VIES son elementos esenciales. Se recomienda que los procedimientos KYT específicos sean compartidos entre los Estados Miembros en asuntos como el análisis de riesgo o las técnicas de gestión de riesgo, los regímenes de cooperación y los controles específicos de contribuyentes.

4. INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

4.1. Puntos de contacto en las administraciones tributarias para las empresas

Se insta a las administraciones tributarias a establecer puntos de contacto para las empresas a nivel internacional (por ejemplo, presidente del Eurofisc) y a nivel nacional (en las administraciones tributarias de los Estados Miembros), con los que puedan compartir directamente información comercial acerca de, por ejemplo, cómo operan los mercados. Sería deseable disponer de acceso permanente a través de medios electrónicos que permitan esta función. Estos puntos de contacto deben ser publicados.

Para facilitar un fluido y fácil intercambio de información entre ambas partes, la comunidad empresarial y las administraciones tributarias deben establecer un canal de comunicación directa y eficiente, dotando a ambas partes de la flexibilidad necesaria para actuar con rapidez y centrado en el objetivo, en función del tema a tratar. Es aquí donde cobra sentido, la determinación de un único punto de contacto por cada parte interviniente para una mayor eficiencia y más fácil acceso. Ya hoy existen puntos de contacto disponibles para ciertas organizaciones en sectores de riesgo. Las asociaciones empresariales también podrían ser un punto de contacto, si fuese necesario.

4.2. De las empresas a las administraciones fiscales

Las empresas y las organizaciones empresariales deben velar por la organización de talleres de trabajo específicos con las administraciones tributarias, enfocados a mostrar el contexto empresarial y a difundir relevante información de ámbito comercial. Sin embargo, el Derecho de la Competencia de la UE establece límites en relación a la información comercial que puede ser compartida por las empresas y, si bien pueden supervisar activamente las transacciones del libre mercado de sus productos, cualquier intercambio de información tendría que respetar esta legislación.

Si existiese sospecha de comerciantes fraudulentos en mercados específicos se insta a las empresas legítimas a transmitir la información a las administraciones tributarias, siempre que las leyes sobre la competencia no prohíban esta práctica.

Se recomienda a las administraciones fiscales establecer un procedimiento de remisión rápido de aquellas empresas con pautas comerciales sospechosas de acuerdo a sus legislaciones nacionales, los nuevos operadores del mercado u otras irregularidades identificadas durante, por ejemplo, los procedimientos KYC y KYT.

El procedimiento debe asegurarse de que el intercambio de información puede hacerse rápidamente y se dirija al equipo o grupo correcto dentro de la administración tributaria. El secreto, la confidencialidad y las garantías de libre mercado deben respetarse por las administraciones tributarias cuando reciban los datos de las empresas.

4.3. De las administraciones fiscales a las empresas

Se insta a las administraciones tributarias a publicar directrices que puedan ayudar a las empresas a reconocer a los socios comerciales peligrosos. Un ejemplo son avisos en sitios web de las administraciones tributarias o de un sector específico. Para las empresas, esto reducirá el riesgo de convertirse en parte involuntaria en el fraude en el IVA.

También se anima a las administraciones tributarias a establecer un procedimiento de rápida advertencia a las empresas y a las organizaciones empresariales, de forma que ayude a difundir la información relevante entre la comunidad empresarial (“cartas de concienciación y de apercibimiento”). Ejemplos de estos tipos de cartas se incluyen en el Anexo 3. Las administraciones tributarias no tienen la posibilidad de informar sobre empresas específicas que, presuntamente, estén involucradas en el fraude en el IVA debido a la ley de confidencialidad.

Se recomienda también a los Estados Miembros que consulten de forma proactiva con las empresas legítimas antes de introducir nuevas medidas de lucha contra el fraude para evaluar los impactos que puedan tener sobre las mismas. Las administraciones tributarias reaccionarán rápidamente cuando reciban información relevante de las empresas y tomarán las medidas estipuladas en el apartado 4.1.

4.4. Entre administraciones tributarias

EUROFISC es un mecanismo previsto por las administraciones tributarias de los Estados Miembros para intensificar su cooperación administrativa en la lucha contra el fraude organizado en el IVA y, especialmente, fraude de tipo carrusel. (Reglamento 904/2010 del Consejo de la UE). Es una red para el intercambio rápido de información específica sobre el fraude en el IVA entre los Estados Miembros y un sistema de alerta temprana multilateral.

Se insta al presidente del Eurofisc y a los puntos de contacto nacionales de los Estados Miembros a servir de contacto con las empresas en el ámbito de la cooperación mencionado en esta guía. La información relevante recibida de las empresas podría ser rápidamente compartida con las administraciones tributarias en toda la UE a través de la red Eurofisc.

5. UTILIZACIÓN DE DATOS POR PARTE DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

5.1. Las administraciones tributarias deben usar la información recibida, deben intervenir

Las administraciones tributarias, a menudo querrán conocer aquella información comercialmente sensible sobre cómo se opera en un sector, por lo que se insta a las mismas se dirijan a las empresas legítimas, las cuales son las mejor situadas para proporcionar detalles, como por ejemplo, los grandes fabricantes de bienes implicados en el fraude.

Siempre y cuando no existan razones empresariales o contractuales restringiendo el suministro de la información requerida, las empresas proporcionarán la asistencia requerida bajo las siguientes premisas mencionadas a continuación:

- Los representantes de las empresas proporcionarán a las administraciones tributarias registros e información en nombre de las entidades en la mayor medida posible y de buena fe. Sin embargo, es razonable esperar que los representantes actuales no tengan conocimiento de todas las anteriores circunstancias y asuntos mencionados en los registros y la información proporcionada.
- La Administración Tributaria tratará la información facilitada como confidencial y reconoce que la misma sólo será utilizada para los procedimientos civiles, administrativos o penales en cuestión, y que la información brindada no será revelada o divulgada de ningún otro modo.
- Las Administraciones Tributarias desecharán la información una vez que se utilice o ya no sea necesaria o pertinente para la intención original.

La Administración Tributaria solicitará ayuda en las investigaciones caso por caso. La información proporcionada en una investigación, no puede ser asumida como cierta o relevante en el curso de una investigación diferente de similar naturaleza o con la que se asemeje.

5.2. Feedback

Aunque las administraciones tributarias no pueden comprometerse a dar información detallada sobre cómo se utiliza la información, se les recomienda favorecer un *feedback* indirecto sobre lo que ha ocurrido con la información en general y qué resultado se ha logrado.

6. PUBLICIDAD Y SEGUIMIENTO (CÓMO LA GUÍA DEBE ESTAR DISPONIBLE O IMPLANTADA A NIVEL NACIONAL, GRADO DE CONOCIMIENTO)

Para que esta Guía tenga éxito es vital una coherente aplicación tanto en la UE como a nivel nacional.

Por tanto, se ofrecen las siguientes recomendaciones:

- La Guía debe estar avalada por el Foro de la UE sobre el IVA y publicada en la Web de la Comisión europea, instando a todos los Estados Miembros a publicarla en sus páginas web.
- Deben establecerse reuniones y grupos de trabajo a nivel local y nacional (organizaciones empresariales, administraciones tributarias, empresas) para promover su aplicación y presentar el itinerario con los avances y experiencias al Foro de la UE sobre el IVA con carácter anual.
- La guía debe distribuirse a las organizaciones empresariales, tanto nacionales como de la UE.
- La red Eurofisc tendrá que promover activamente la guía, y se distribuirán los principales puntos de contacto a todas las partes interesadas.

Debe garantizarse la oportunidad de apoyar la guía a todas las empresas y las organizaciones empresariales relevantes.

7. ACTUALIZACIÓN DE LA GUÍA

La efectividad de la "Guía de cooperación administrativa entre los Estados miembros y las empresas en materia de fraude fiscal en el IVA" será evaluada y se tendrán en cuenta futuras actualizaciones.