



Bruselas, 14.11.2025
COM(2025) 686 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
relativo a la evaluación del marco de la UE para la cooperación administrativa en el
ámbito del IVA

{SWD(2025) 350 final}

1. INTRODUCCIÓN

El impuesto sobre el valor añadido (IVA) es un impuesto sobre el consumo armonizado en la Unión Europea (UE) que grava la venta de la mayoría de los bienes y servicios, incluidas las transacciones transfronterizas entre Estados miembros, así como las importaciones. Constituye una importante fuente de ingresos para los Estados miembros y contribuye directamente al presupuesto de la UE. Para proteger los intereses financieros de la UE y el buen funcionamiento del mercado interior, se requiere un marco global de la UE para la cooperación entre los Estados miembros a fin de garantizar que el IVA sobre bienes y servicios se aplique correctamente y que se combata el fraude con los medios adecuados. Para poner en perspectiva el reto que supone controlar el IVA en las transacciones dentro de la UE, las transacciones entre Estados miembros se valoraron en 4,135 billones EUR en 2023¹, con 6,5 millones de operadores activos². Las pérdidas de ingresos por IVA debidas al mecanismo de fraude del IVA más común, denominado «fraude en el IVA intracomunitario» (MTIC, por sus siglas en inglés), ascienden a entre 12 500 y 32 800 millones EUR anuales³.

En los últimos años, la UE ha tomado varias decisiones históricas para reforzar esta cooperación sin sobrecargar a los sujetos pasivos con obligaciones de información. La decisión más reciente de este tipo fue la adopción del paquete sobre el IVA en la era digital⁴ el 11 de marzo de 2025. Con las nuevas obligaciones de información digital que entrarán en vigor en 2030, los Estados miembros estarán mejor equipados para hacer frente al fraude transfronterizo del IVA y salvaguardar sus ingresos. En 2020, la UE decidió luchar contra el fraude del IVA en el comercio electrónico mediante el uso de datos de pagos transfronterizos obtenidos de los proveedores de servicios de pago⁵. Desde enero de 2024, los datos están a disposición de expertos en lucha contra el fraude, y se espera que el primer informe sobre los resultados se publique en los próximos meses. En 2018, las medidas de lucha contra el fraude en el marco de la UE para la cooperación administrativa en el ámbito del IVA se reforzaron significativamente al permitir que Eurofisc (una red de expertos en lucha contra el fraude) tratase conjuntamente datos sobre el IVA con el fin de detectar el fraude del IVA, con lo que se ha dado un salto cualitativo en la lucha contra el fraude del IVA a escala de la UE.

El objetivo del presente informe sobre la evaluación del marco de la UE para la cooperación administrativa en el ámbito del IVA⁶ es informar al Parlamento Europeo y al Consejo de las conclusiones de la evaluación que la Comisión llevó a cabo entre 2023 y

¹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Intra-EU_trade_in_goods_-_main_features.

² Sobre la base de las estadísticas anuales facilitadas por los Estados miembros.

³ *Study on the VAT compliance gap due to Missing Trader Intra-Community (MTIC) fraud of 2024* [«Estudio sobre el déficit recaudatorio en materia de IVA debido al fraude en el IVA intracomunitario», documento en inglés]. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dd40080c-bd27-11ef-91ed-01aa75ed71a1/language-en>.

⁴ https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-digital-age-vida_en.

⁵ Directiva (UE) 2020/284 del Consejo en lo que respecta a la introducción de determinados requisitos para los proveedores de servicios de pago y Reglamento (UE) 2020/283 en lo que respecta a las medidas para reforzar la cooperación administrativa a fin de combatir el fraude en el ámbito del IVA.

⁶ Reglamento (UE) n.º 904/2010 del Consejo relativo a la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido (DO L 268 de 12.10.2010, p. 1).

2024, así como de la actuación futura propuesta. Asimismo, constituye el informe que la Comisión presenta cada cinco años al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la cooperación administrativa en el ámbito del IVA⁷.

2. CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN

La evaluación analiza el funcionamiento del marco de la UE para la cooperación administrativa en el ámbito del IVA utilizando los criterios de evaluación normalizados (eficacia, eficiencia, pertinencia, coherencia y valor añadido de la UE) para evaluar todos los medios de cooperación previstos en el Reglamento (UE) n.º 904/2010 del Consejo relativo a la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude en el ámbito del IVA. Estos se estructuran en las siguientes categorías:

- **el intercambio de información** permite a las administraciones tributarias solicitar información adicional sobre los sujetos pasivos para ayudar en los procedimientos nacionales de control;
- **las auditorías transfronterizas** permiten a las administraciones tributarias crear un equipo de auditoría multinacional para analizar conjuntamente la situación de las empresas en términos de IVA;
- **datos compartidos**: el sistema de intercambio de información sobre el IVA (VIES) contiene todos los datos sobre las transacciones transfronterizas entre Estados miembros;
- **Eurofisc**: una red de expertos en lucha contra el fraude de las administraciones tributarias que puedan tratar conjuntamente información para detectar fraudes y actuar como mecanismo de alerta temprana;
- **el suministro de información a los sujetos pasivos** permite a estos verificar la validez del número de identificación a efectos del IVA de un cliente de otro Estado miembro antes de proporcionarle bienes y prestarle servicios.

Mientras que el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al informe contiene detalles sobre las diferentes formas de cooperación, el presente informe ofrece un resumen conciso de las conclusiones más importantes de la evaluación.

2.1. Eficacia

La eficacia de los diferentes medios de cooperación en el ámbito del IVA se evaluó en relación con los siguientes objetivos específicos del marco de la UE:

- **mejorar el uso de los instrumentos de cooperación administrativa existentes** en el ámbito de la lucha contra el fraude relacionado con el IVA y **mejorar el intercambio de información** entre los Estados miembros;
- **contribuir a la lucha contra el fraude del IVA** mediante la identificación y el desmantelamiento rápidos y más eficaces de las redes fraudulentas relacionadas con el IVA;
- **mejorar el enfoque multidisciplinar** para combatir y prevenir el fraude relacionado con el IVA mediante una capacidad de reacción más ágil y coordinada y un mejor acceso a la información sobre el IVA por parte de las distintas

⁷ Artículo 59 del Reglamento (UE) n.º 904/2010 del Consejo.

autoridades (administraciones, aduanas, fuerzas o cuerpos de seguridad y autoridades judiciales).

En cuanto al primer objetivo, el **marco de la UE sigue mejorando la cooperación administrativa en el ámbito del IVA** al sentar una base jurídica que se traduce en varias herramientas de cooperación con las que los Estados miembros pueden colaborar eficazmente. Estas herramientas deben considerarse un conjunto de herramientas que las administraciones tributarias pueden utilizar en función de sus necesidades. Los Estados miembros lo ven como una ventaja del marco de la UE para la cooperación administrativa en el ámbito del IVA.

Es posible que, de las diferentes herramientas de cooperación, el intercambio de información sea el más visible, pero se utiliza con menos frecuencia que en el pasado. El número de intercambios de información previa solicitud, por ejemplo, ha disminuido casi un 25 % en los últimos seis años, hasta estabilizarse en 30 000 intercambios en 2023. Este tipo de cooperación está consolidado en el marco de la UE para la cooperación administrativa en el ámbito del IVA. Sin embargo, en el 28 % de los casos, la información completa se recibe una vez transcurrido el plazo de treinta días, lo que hace que la información recibida sea menos valiosa y obstaculiza la capacidad de los Estados miembros para emprender acciones eficaces contra el fraude. Como consecuencia de ello, se ha producido un cambio continuo hacia medios de cooperación más eficientes, como Eurofisc. Se ha observado algo similar en el caso de las auditorías transfronterizas. En el pasado, los Estados miembros solían iniciar más auditorías de este tipo, pues se consideraban un medio eficaz para combatir el fraude en cascada. No obstante, con el desarrollo de Eurofisc, puede recopilarse la misma información con mayor rapidez y sin necesidad de llevar a cabo auditorías transfronterizas coordinadas.

Los Estados miembros consideran que Eurofisc es el medio más eficaz de cooperación y aprecian la flexibilidad que ofrece dicha red. Los expertos designados por sus autoridades para cooperar en la red colaboran estrechamente a diario y pueden responder a las solicitudes sin necesidad de mantener un largo intercambio de información. Eurofisc también dispone de herramientas electrónicas personalizadas que automatizan la recopilación de datos y realizan una evaluación preliminar de riesgos, tareas que antes de 2019 se realizaban manualmente. Esto permite aprovechar mejor los conocimientos especializados y centrarse en los análisis finales. Los Estados miembros agradecen recibir señales de fraude fundamentadas en un análisis de antecedentes y una estimación de las posibles pérdidas de ingresos por IVA. Las medidas de lucha contra el fraude necesarias pueden adoptarse con mayor celeridad sin necesidad de consultar de nuevo a otros países.

Por último, el marco de la UE también asiste a los sujetos pasivos al ayudar a los operadores dentro de la UE a cumplir sus obligaciones de comprobar la validez del número de identificación a efectos del IVA de sus clientes en otros Estados miembros. El VIES se consulta con ese fin hasta 17 millones de veces al día, y su uso ha mejorado durante el período cubierto por la evaluación. Los operadores aprecian la confirmación inmediata de la información facilitada por el cliente. El sistema también permite a los operadores guardar la prueba de que han realizado la validación, que posteriormente pueden presentar a las autoridades fiscales en caso de auditoría.

En cuanto al segundo objetivo de **contribuir a la lucha contra el fraude del IVA**, la evaluación se centra en Eurofisc como herramienta central utilizada por los Estados miembros para detectar el fraude transfronterizo del IVA. Debido a su funcionamiento y a

sus resultados, las autoridades de los Estados miembros, que son las principales usuarias de Eurofisc, valoran muy positivamente esta red. Satisface sus necesidades en términos de análisis para luchar contra el fraude del IVA en las transacciones transfronterizas. La red detectó sospechas de fraude por valor de 14 800 millones EUR en 2024, lo que equivaldría a unas pérdidas potenciales de ingresos por IVA por valor de 3 000 millones EUR. En comparación con el estudio del déficit debido al fraude en el IVA intracomunitario de 2024, este importe representa solo el 24 % del nivel de fraude en el IVA intracomunitario más bajo estimado. Esto sugiere que Eurofisc debería detectar más fraudes transfronterizos en el IVA. La evaluación ha identificado posibles medios para mejorar la eficacia de Eurofisc que se describirán con más detalle en el presente informe.

Eurofisc satisface correctamente las necesidades de los Estados miembros en la lucha contra el fraude del IVA por medios administrativos. Además, sus resultados mejoran por término medio un 20 % cada año, y el acceso a nuevas fuentes de información, como los datos aduaneros y la información sobre las matriculaciones de vehículos, ha reforzado su capacidad para detectar significativamente el fraude transfronterizo del IVA. La evaluación también demuestra que, si dispusiera de información adicional, incluidos registros sobre la titularidad real y datos bancarios, la red podría identificar nuevas redes fraudulentas al encontrar conexiones que es imposible percibir únicamente con los datos sobre el IVA.

Cuadro 1: Importes de las transacciones fraudulentas en relación con el IVA detectadas por Eurofisc utilizando la herramienta de análisis de las redes de operaciones (Transaction Network Analysis, TNA)⁸

	2020	2021	2022	2023	2024
Importe de las transacciones fraudulentas o sospechosas descubiertas (en millones EUR) relacionadas con el fraude en el IVA intracomunitario	3 300	8 100	10 874	12 735	12 100
Importe de las transacciones fraudulentas o sospechosas descubiertas (en millones EUR) relacionadas con vehículos	n/a	n/a	n/a	1 899	2 700
Número de defraudadores identificados	2 093	2 161	2 907	5 171	6 147
Número de cancelaciones del registro de IVA	495	775	1 942	2 995	2 665

En cuanto al último objetivo de mejorar el **enfoque multidisciplinar para luchar contra el fraude del IVA**, la conclusión de la evaluación es que el marco de la UE ha fracasado a este respecto. Las posibilidades que ofrece el marco de la UE para intercambiar información con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) no se aprovechan o solo de forma esporádica, debido a que dichos intercambios no pueden tener lugar a iniciativa de la OLAF ni de Europol, sino que solo pueden ser activados por Eurofisc. En el caso de la

⁸ Estadísticas comunicadas por la red Eurofisc y publicadas en el sitio web de la Comisión (https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-and-administrative-cooperation/eurofisc_en). El análisis de las redes de operaciones identifica el fraude en el IVA intracomunitario desde 2020 y el fraude en vehículos desde 2023.

OLAF, Eurofisc nunca ha hecho uso de esta posibilidad, y en el de Europol, en contadas ocasiones. Por este motivo, los Estados miembros siguen prefiriendo utilizar los canales nacionales para contactar con la OLAF o Europol, en lugar de las posibilidades que ofrece el marco de la UE. Además, el acceso directo a la información sobre el IVA intercambiada en el marco de la UE está reservado a las autoridades fiscales y, en algunos casos limitados, a las aduanas. Sin embargo, esta información es crucial para otras autoridades que investigan el fraude transfronterizo en el IVA, incluidos los cuerpos de seguridad nacionales y los organismos de la UE.

La OLAF ha concluido investigaciones administrativas sobre casos de fraude aduanero con recomendaciones para la recaudación de derechos eludidos por un importe aproximado de 1 120 millones EUR para el período 2022-2024. Europol ha prestado un valioso apoyo a las investigaciones llevadas a cabo por la Fiscalía Europea, y también recibe datos pertinentes que solo los cuerpos de seguridad nacionales pueden facilitarle con carácter voluntario. Estos casos están inextricablemente ligados a la evasión del IVA en las importaciones, y la OLAF ha informado a las autoridades nacionales pertinentes de sus conclusiones relativas al IVA eludido, a fin de permitir la adopción de medidas a nivel nacional. Como ha constatado el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) en su Informe Especial n.º 8/2025, aunque hasta fechas recientes la cooperación de los Estados miembros con la OLAF en el caso del fraude del régimen aduanero 42 se limitaba al fraude por infravaloración, en 2024 la OLAF comenzó a centrar su interés en la evasión de los derechos de importación y del IVA respecto de las mercancías introducidas ilegalmente en la UE y enviadas a los consumidores finales a través del comercio electrónico y a cooperar con los Estados miembros en este ámbito. Además, la OLAF también actúa en la identificación de centros de registro del IVA para sociedades fantasma que se utilizan como importadores fraudulentos en sistemas de fraude del IVA relacionados con las aduanas. Por último, desde 2024, la OLAF ha iniciado investigaciones en materia de evasión de los derechos de importación y de fraude del IVA en relación con las importaciones procedentes de plataformas en línea distantes en el marco de la ventanilla única para las importaciones. Para ello se efectúa un amplio cotejo de los datos de importación e IVA utilizando herramientas analíticas avanzadas a fin de detectar la evasión del IVA.

La Fiscalía Europea es competente para investigar el fraude transfronterizo del IVA que suponga un perjuicio total de al menos 10 millones EUR y ejercer la acción penal al respecto. En 2024, la Fiscalía Europea inició investigaciones sobre el fraude transfronterizo del IVA por un perjuicio estimado de 13 150 millones EUR. En la actualidad, Eurofisc y la Fiscalía Europea no intercambian información a escala de la UE. La Fiscalía Europea debe recurrir a los canales nacionales para obtener la información necesaria, lo que retrasa la transmisión de dicha información y complica el proceso de recopilación de un conjunto completo de pruebas. **Si la Fiscalía Europea tuviese acceso directo a escala de la UE a los datos pertinentes sobre el IVA referentes a las transacciones transfronterizas, se racionalizaría la recopilación de pruebas relacionadas con el fraude del IVA y existiría un punto de entrada único para cualquier dato adicional sobre el fraude del IVA pertinente para las investigaciones y actuaciones judiciales de la Fiscalía Europea.** Los Estados miembros han expresado su reticencia a compartir datos sobre el IVA a través de Eurofisc sin una base jurídica explícita en el Reglamento (UE) n.º 904/2010.

Sin embargo, la información crucial sobre el IVA intercambiada en el marco de la UE no es accesible para estas autoridades de la UE, que deben obtenerla a través de intercambios bilaterales, lo que genera retrasos y provoca una fragmentación de los datos, socavando así la eficacia de la lucha contra el fraude del IVA a escala de la UE. Al mismo tiempo, en

marzo de 2023⁹, el Consejo hizo hincapié en que, en la lucha contra las organizaciones delictivas, era fundamental aumentar los niveles de cooperación entre la policía, los guardias de fronteras y guardacostas, las autoridades aduaneras, judiciales, administrativas y tributarias, así como con las instituciones, órganos y organismos de la UE o redes de la UE pertinentes. Estas organizaciones delictivas participan en el fraude transfronterizo del IVA como medio para financiar sus demás actividades ilícitas. En 2021, el Consejo¹⁰ acordó las prioridades de la UE en la lucha contra la delincuencia grave y organizada a través de la plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas (EMPACT). El fraude en el ámbito del IVA forma parte de estas prioridades. Asimismo, se tendrán debidamente en cuenta las conclusiones del TCE en varios informes especiales sobre el marco del IVA¹¹.

Esto pone de relieve la necesidad de reforzar el enfoque multidisciplinar a escala de la UE, algo que el marco de la UE para la cooperación administrativa en el ámbito del IVA no prevé eficazmente en su forma actual.

2.2. Eficiencia

Los Estados miembros han expresado su satisfacción por la eficiencia de los instrumentos de cooperación administrativa¹². La carga de cumplir el marco de la UE para la cooperación administrativa en el ámbito del IVA recae principalmente en las autoridades fiscales, que aplican mecanismos de cooperación y coordinan sus actividades. El propio marco no acarrea costes directos para los contribuyentes o los ciudadanos. Por el contrario, su objetivo es simplificar el acceso a la información y reducir los costes de cumplimiento derivados de la Directiva sobre el IVA¹³ o de la legislación nacional.

En cuanto a la carga administrativa, no muchos Estados miembros han podido ofrecer una estimación precisa de los costes que soportan en términos de los recursos informáticos o humanos necesarios para el funcionamiento de la cooperación administrativa en el ámbito del IVA, pero las escasas estimaciones facilitadas no superaron los 250 000 EUR anuales para un sistema como el VIES que los contribuyentes utilizan 17 millones de veces cada día para realizar su facturación. Sin este sistema, los contribuyentes tendrían que asumir

⁹ Conclusiones del Consejo sobre la continuación permanente del ciclo de actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional: EMPACT 2022 +

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7100-2023-INIT/es/pdf>.

¹⁰ Lucha contra la delincuencia organizada: el Consejo establece diez prioridades para los próximos cuatro años. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/05/26/fight-against-organised-crime-council-sets-out-10-priorities-for-the-next-4-years/>.

¹¹ Informe Especial n.º 08/2025: «Fraude del impuesto sobre el valor añadido en las importaciones — Los intereses financieros de la UE no están suficientemente protegidos en los regímenes aduaneros simplificados de importación». Informe Especial n.º 12/2019: «Comercio electrónico: quedan por resolver muchas de las dificultades de la recaudación del IVA y los derechos de aduana». Informe Especial n.º 19/2017: «Regímenes de importación: las insuficiencias en el marco jurídico y una aplicación ineficaz afectan a los intereses financieros de la UE». Informe Especial n.º 24/2015: «La lucha contra el fraude del IVA intracomunitario: es necesaria una acción más enérgica». Informe Especial n.º 13/2011: «¿Sirve el control del régimen aduanero 42 para evitar y detectar la evasión del IVA?».

¹² Cabe señalar que los Estados miembros no siempre pueden proporcionar estimaciones de los costes de la cooperación administrativa en el ámbito del IVA. Mientras que el 61 % de los Estados miembros consideraba que los beneficios superan a los costes, el 25 % de los Estados miembros no lo sabía.

¹³ Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L 347 de 11.12.2006).

unos costes de cumplimiento mucho más elevados, así como riesgos financieros cuando se abastecieran en el mercado interior. La Comisión desarrolla sistemas electrónicos centrales como el análisis de las redes de operaciones (*Transaction Network Analysis*, TNA)¹⁴ y el sistema electrónico central de información sobre pagos (CESOP)¹⁵ utilizando el programa Fiscalis¹⁶, con lo que evita la necesidad de desarrollar sistemas similares en los veintisiete Estados miembros. El análisis de las redes de operaciones es una herramienta de análisis de riesgos que aprovecha los datos del VIES sobre las transacciones transfronterizas. Gracias a él, Eurofisc pudo identificar transacciones sospechosas por valor de 14 600 millones EUR y se realizaron 2 352 cancelaciones del registro de IVA en 2023, lo que ahorró miles de millones de euros en ingresos procedentes del IVA. El CESOP recopila datos sobre pagos transfronterizos y permite a Eurofisc cotejar los datos sobre el IVA con los datos sobre los beneficiarios para facilitar la detección del fraude del IVA en el comercio electrónico. En el caso de otros sistemas, la Comisión garantiza la interoperabilidad de los sistemas desarrollados a nivel nacional, lo que supone un ahorro de costes para todos los Estados miembros. A este respecto, los beneficios superan con creces a los costes.

Al mismo tiempo, la evaluación señala que existen solapamientos entre las herramientas de cooperación. Podrían suprimirse algunas obligaciones de información para aliviar la carga administrativa de las administraciones tributarias y los contribuyentes, puesto que la información ya no es pertinente o está disponible en otro lugar.

2.3. Coherencia

En cuanto a la coherencia del marco de la UE, la evaluación tiene en cuenta tanto los aspectos internos como los externos. Por lo que se refiere a la coherencia interna, la evaluación no ha detectado incoherencias entre las disposiciones del Reglamento (UE) n.º 904/2010 del Consejo y la interacción de las diferentes herramientas de cooperación, a pesar de las frecuentes y reiteradas modificaciones. Los Estados miembros aprecian la variedad de herramientas, y la mayoría no comunica ningún conflicto entre ellas, aunque se solapen en algunos casos. Los Estados miembros eligen la herramienta que mejor se ajusta a sus necesidades.

En lo que respecta a la coherencia externa, no existe solapamiento entre el Reglamento (UE) n.º 904/2010 del Consejo y otros actos legislativos de la UE, como la Directiva sobre el IVA, la Directiva sobre cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad¹⁷ o la

¹⁴ El análisis de las redes de operaciones es un sistema electrónico desarrollado y mantenido por la Comisión para ayudar a Eurofisc en la recopilación y el análisis de datos. Su funcionamiento exacto es información sensible, pero, en términos generales, el análisis de las redes de operaciones ayuda a Eurofisc a visualizar las interconexiones de las empresas en el sistema de fraude y la magnitud del IVA en riesgo. La Comisión no tiene acceso a los datos.

¹⁵ El CESOP es el nuevo sistema electrónico de lucha contra el fraude del IVA en el sector del comercio electrónico. Comenzó a operar en enero de 2024. Recibe datos sobre los pagos transfronterizos de los proveedores de servicios de pago y los compara con la información suministrada a efectos del IVA. El objetivo es identificar a las empresas que no facilitan ninguna información o no la suficiente. También lo desarrolla y mantiene la Comisión sin tener acceso directo a los datos tratados.

¹⁶ Reglamento (UE) 2021/847 por el que se establece el Programa «Fiscalis» para la cooperación en el ámbito de la fiscalidad y se deroga el Reglamento (UE) n.º 1286/2013.

¹⁷ Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE.

Directiva sobre la asistencia mutua en materia de cobro de créditos¹⁸; son bastante complementarias. De hecho, la mejora de la cooperación administrativa en el ámbito del IVA es plenamente coherente con otras políticas de la UE en el ámbito del IVA. No obstante, la falta de disposiciones legales en el Reglamento (UE) n.º 904/2010 del Consejo adecuadas para facilitar una cooperación real y eficaz en materia de IVA a escala de la UE entre las autoridades fiscales que participan en Eurofisc y otros organismos o agencias de investigación, como la Fiscalía Europea, la OLAF y Europol, podría percibirse como una incoherencia. Además, en el caso de la OLAF, esto no se ajusta a las disposiciones del Reglamento (CE) n.º 515/97 del Consejo¹⁹, que trata de la cooperación administrativa en el ámbito del Derecho aduanero, ya que el fraude aduanero está inextricablemente vinculado a la evasión del IVA en las importaciones y posiblemente también a la evasión del IVA dentro de la UE. Aunque se reconoce ampliamente la necesidad de que todas estas autoridades cooperen entre sí, en la práctica los intercambios son inexistentes o carecen de una base jurídica explícita. En particular, el hecho de que no se conceda a la Fiscalía Europea acceso directo a escala de la UE a los datos pertinentes sobre el IVA en las transacciones transfronterizas y de que la OLAF tenga pocas posibilidades de cooperar con Eurofisc y los Estados miembros, así como las inviabilidades relacionadas con la colaboración de Europol, socavan su potencial para contribuir de manera más eficaz a la lucha contra el fraude del IVA. Estos problemas son especialmente pertinentes teniendo en cuenta que las competencias fiscales pertenecen principalmente a los Estados miembros y son muy sensibles desde el punto de vista político, mientras que Eurofisc carece de personalidad jurídica y de estructura jerárquica.

2.4. Valor añadido de la UE

Si no existiera el marco de la UE para la cooperación administrativa en el ámbito del IVA, los Estados miembros tendrían que apoyarse en acuerdos bilaterales o multilaterales, ya que las transacciones transfronterizas seguirían requiriendo un control conjunto por parte de las administraciones tributarias. La ausencia de un marco de la UE supondría costes adicionales para desarrollar sistemas electrónicos nacionales y hacerlos interoperables con otros países.

Además, para que la lucha contra el fraude del IVA en las transacciones transfronterizas tenga un impacto duradero, es necesario que **todos** los Estados miembros cooperen estrechamente. Los enfoques nacionales o incluso regionales no serían eficaces. Los defraudadores aprovecharían la debilidad de dicha red ubicándose en el país que menos cooperase.

Por último, los costes de la actividad empresarial en la UE también aumentarían si no existiera el marco de la UE. Es una ventaja para los contribuyentes poder comprobar la validez de todos los números de identificación a efectos del IVA de la UE a través de un único sitio web, lo que evita tener que crear veintisiete interfaces con las bases de datos nacionales.

¹⁸ Directiva 2010/24/UE del Consejo, de 16 de marzo de 2010, sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas.

¹⁹ Reglamento (CE) n.º 515/97 del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria.

2.5. Pertinencia

El marco de la UE para la cooperación administrativa en el ámbito del IVA sigue siendo pertinente, ya que las normas que rigen las transacciones transfronterizas permanecen inalteradas y los defraudadores siguen aprovechando la debilidad de estas normas. El estudio del déficit debido al fraude en el IVA intracomunitario mencionado en la introducción estima que los defraudadores siguen aprovechándose del régimen transitorio del IVA para las transacciones transfronterizas, privando así a los Estados miembros de unos ingresos significativos. El déficit recaudatorio en materia de IVA sigue disminuyendo, lo que demuestra que el fraude nacional del IVA va en descenso. A pesar de ello, los Estados miembros siguen percibiendo en gran medida la amenaza de los sistemas transfronterizos de fraude del IVA. Eurofisc continúa siendo el medio administrativo más eficaz para combatir este tipo de fraude, lo que demuestra la pertinencia del marco de la UE.

3. CONCLUSIONES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL MARCO DE LA UE PARA LA COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ÁMBITO DEL IVA

Las conclusiones generales de la evaluación sugieren que el marco de la UE para la cooperación administrativa en el ámbito del IVA es en gran medida eficaz a la hora de garantizar que las administraciones tributarias dispongan de todos los medios necesarios para controlar las transacciones transfronterizas a efectos del IVA. La cooperación entre los Estados miembros tiene por objeto reducir la carga administrativa para los expertos fiscales y aumentar la eficiencia de los controles. El marco de la UE sigue siendo pertinente y coherente, aunque su coherencia externa debe revisarse para encajar mejor en el enfoque multidisciplinar de la lucha contra el fraude del IVA. Al mismo tiempo, el valor añadido de la UE del marco es evidente para las administraciones tributarias y los contribuyentes.

El marco de la UE cumple en gran parte sus objetivos, aunque la eficacia del enfoque multidisciplinar de la lucha contra el fraude del IVA sigue planteando un problema. Los Estados miembros dependen enormemente de diferentes medios de cooperación para controlar el creciente número de transacciones dentro de la UE. Sin embargo, el ingente número de transacciones transfronterizas ha obligado a los Estados miembros a depender más del VIES, que les permite obtener la información de manera automatizada en combinación con Eurofisc para verificar rápidamente las sospechas de fraude. Otros medios de cooperación se reservan para casos menos urgentes, tal como confirmaron las administraciones tributarias a las que se consultó durante la evaluación.

Eurofisc facilita el análisis conjunto de riesgos de los datos sobre el IVA. Eurofisc detectó transacciones sospechosas por valor de 49 800 millones EUR entre 2020 y 2024. Este importe podría ser aún mayor si Eurofisc tuviera acceso a otras fuentes de información que actualmente no están disponibles en el marco de la UE para la cooperación administrativa en el ámbito del IVA, pero que suelen estar a disposición de las administraciones tributarias a nivel nacional. Sería beneficioso para la lucha contra el fraude del IVA ampliar la lista de datos que puede tratar Eurofisc. Por ejemplo, si tuviera acceso a los datos sobre la titularidad real, Eurofisc podría combatir el uso de testaferros en el fraude del IVA. El acceso a los registros bancarios y los contactos periódicos con las autoridades de lucha contra el blanqueo de capitales (Unidades de Investigación Financiera²⁰) permitirían a las

²⁰ Directiva (UE) 2024/1640 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2024, relativa a los mecanismos que deben establecer los Estados miembros a efectos de la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo.

autoridades aplicar mejor el principio de «seguimiento del dinero» en la lucha contra el fraude.

La principal conclusión es que, si bien la legislación de la Unión relativa a la cooperación administrativa en el ámbito del IVA proporciona un marco sólido y eficaz para que las autoridades pertinentes cooperen estrechamente, el fraude del IVA sigue constituyendo una importante amenaza financiera para los presupuestos nacionales y de la UE. Además, el fraude grave del IVA también pone en peligro la seguridad de la UE, como reconoce el Consejo, ya que los grupos de delincuencia organizada utilizan a menudo los beneficios que obtienen mediante el fraude del IVA para financiar otros delitos, como el contrabando de cigarrillos o el tráfico de drogas.

En este contexto, se han determinado los siguientes ámbitos principales de cooperación administrativa en el ámbito del IVA en los que el fraude del IVA podría reducirse todavía más:

- racionalizar la capacidad de Eurofisc para detectar el fraude del IVA y actuar como mecanismo de alerta temprana para detener el fraude con medidas administrativas;
- intensificar la cooperación entre las autoridades fiscales y aduaneras en la lucha contra el fraude del IVA en las importaciones, estableciendo un marco de cooperación administrativa entre la OLAF, Eurofisc y las autoridades aduaneras y fiscales nacionales, que incluya, entre otras cosas, el acceso directo a los datos pertinentes; así lo ha señalado también el TCE en sus Informes Especiales n.º 24/2015 y n.º 8/2025²¹;
- mejorar la cooperación multidisciplinar a escala de la UE entre diversas administraciones, como la OLAF, los cuerpos de seguridad y las autoridades judiciales, como Europol y la Fiscalía Europea, en particular el acceso directo a escala de la UE a los datos pertinentes de conformidad con sus respectivos mandatos, teniendo en cuenta la protección de datos y las garantías procesales pertinentes.

4. ACTUACIÓN FUTURA

Para abordar los puntos de interés enumerados anteriormente, la Comisión se planteará modificar el marco de la UE para la cooperación administrativa en el ámbito del IVA centrándose en los aspectos multidisciplinarios de la lucha contra el fraude del IVA, en consonancia con la revisión en curso de la arquitectura de lucha contra el fraude de la UE²².

4.1. Refuerzo de Eurofisc

En los últimos años, los Estados miembros han considerado a Eurofisc como una herramienta administrativa eficaz en la lucha contra el fraude transfronterizo del IVA. Tiene un acceso privilegiado a la información sobre el IVA y está equipado con

²¹ Véase la recomendación 12 del Informe Especial n.º 24/2015: «La lucha contra el fraude del IVA intracomunitario: es necesaria una acción más enérgica», y los apartados 93 y 107 del Informe Especial n.º 08/2025: «Fraude del impuesto sobre el valor añadido en las importaciones — Los intereses financieros de la UE no están suficientemente protegidos en los regímenes aduaneros simplificados de importación».

²² Revisión de la arquitectura general de lucha contra el fraude vinculada a los intereses financieros de la UE, garantizando una cooperación eficaz y eficiente con la Fiscalía Europea para proteger el presupuesto de la UE. https://commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners/piotr-serafin_en.

herramientas eficaces de análisis de riesgos, con una recopilación automatizada de datos y análisis previos, que han mejorado considerablemente su funcionamiento. Los Estados miembros también reconocen el valor añadido de Eurofisc y su papel en la lucha contra el fraude del IVA. Para aprovechar este potencial, la Comisión estudiará:

1. si es preciso reforzar la gobernanza y la rendición de cuentas de Eurofisc;
2. si podría ser beneficioso para **Eurofisc** disponer de **información adicional, como registros de cuentas bancarias, datos sobre la propiedad de empresas o información sobre blanqueo de capitales (UIF)**, a fin de identificar a las personas responsables del fraude y sus activos financieros;
3. cómo garantizar que **se dé seguimiento a las señales de Eurofisc con medidas administrativas oportunas para detener el fraude, como la rápida invalidación de los números de identificación a efectos del IVA**, lo que reduciría el tiempo en el que un defraudador puede actuar.

4.2. Refuerzo del enfoque multidisciplinar de la lucha contra el fraude del IVA

El marco de la UE para la cooperación administrativa en el ámbito del IVA podría hacerse aún más accesible a otras autoridades en el marco de su mandato en el ámbito de la lucha contra el fraude del IVA, en particular el fraude en cascada. Esto resulta especialmente acuciante para la Fiscalía Europea, que lleva a cabo numerosas investigaciones relacionadas con el fraude transfronterizo del IVA. El **acceso directo a las bases de datos del IVA a escala de la UE, como el VIES o el CESOP**, acortaría considerablemente su labor de recopilación de datos. Esto sería igualmente importante para la OLAF en sus investigaciones administrativas de fraude aduanero y para orientar la cooperación entre las autoridades aduaneras y competentes en materia de IVA y Eurofisc.

Reforzar el enfoque multidisciplinar de la lucha contra el fraude del IVA es uno de los objetivos específicos del marco de la UE para la cooperación administrativa en el ámbito del IVA. La evaluación demuestra que el marco ha fracasado a este respecto, ya que prevé una cooperación muy limitada de Eurofisc con la OLAF y Europol. La Comisión estudiará la posibilidad de remodelar esta parte del marco y valorará soluciones, en particular el acceso directo a la información intercambiada en el marco de la UE, que estén en consonancia con el mandato y las necesidades de estas autoridades.

La Comisión examinará:

1. formas de reforzar el marco general de cooperación administrativa de la UE para apoyar un enfoque multidisciplinar más eficaz en la lucha contra el fraude del IVA;
2. a corto plazo, opciones para garantizar la coherencia del Reglamento de la Fiscalía Europea²³ y del Reglamento relativo a la OLAF²⁴ con el marco de la UE para la cooperación administrativa en el ámbito del IVA, incluidas las posibilidades de que la Fiscalía Europea y la OLAF tengan acceso directo a los datos del IVA relativos a las

²³ Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea.

²⁴ Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (Euratom) n.º 1074/1999 del Consejo.

transacciones transfronterizas, teniendo en cuenta las garantías pertinentes en materia de protección de datos;

3. en una fase más amplia y posterior, la posibilidad de revisar en profundidad el Reglamento (UE) n.º 904/2010 del Consejo para permitir el intercambio de información pertinente con todas las autoridades de lucha contra el fraude de la UE, incluidas las aduanas y Europol, en el marco de sus respectivos mandatos.