COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 07.01.1998
COM(97) 722 final

INFORME DE LA COMISION AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

SOBRE LA APLICACION DEL PROGRAMA MATTHAEUS-TAX

ENTRE EL 1 DE ENERO DE 1996 Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 1996

(ARTICULO 11 DE LA DECISION DEL CONSEJO DE 29 DE OCTUBRE DE 1993)

1. INTRODUCCION

Para garantizar que la supresión de los controles fronterizos a partir del 1 de enero de 1993 no fomentara el fraude de la fiscalidad indirecta (IVA e impuestos especiales), la evasión fiscal y las distorsiones de la competencia, resultó necesario impulsar un sistema de cooperación estrecha y duradera entre las administraciones nacionales responsables de los impuestos indirectos. Para promover esta cooperación, la Comisión propuso un programa de acción comunitaria en materia de formación profesional de los funcionarios encargados de la imposición indirecta ("Matthaeus-Tax"), que fue aprobado por el Consejo el 29 de octubre de 1993[1].

Los objetivos del programa, tal como figuran en el artículo 3 de la Decisión, son los siguientes:

- preparar a los funcionarios encargados de la fiscalidad indirecta en los Estados miembros para las necesidades operativas del mercado interior y para el desarrollo de la cooperación administrativa, asegurando así una mejor aplicación del derecho comunitario;

- sensibilizar a los funcionarios nacionales sobre la dimensión comunitaria de su trabajo y desarrollar la confianza mutua entre las administraciones de los Estados miembros encargados de la imposición indirecta;

- proporcionar a los funcionarios encargados de la fiscalidad indirecta una formación complementaria adaptada;

- potenciar la competencia de los servicios de encargados de la imposición indirecta de la Comunidad gracias a una mayor movilidad del personal, perfeccionando así la gestión y la eficacia del mercado interior;

- fomentar una cooperación intensiva y permanente a todos los niveles de las administraciones afectadas a fin de prepararlas para trabajar juntas en el marco del mercado interior.

Estos objetivos deben lograrse a través de cuatro acciones de formación: intercambios de funcionarios, seminarios de formación, programas comunes de formación profesional y formación lingüística para los funcionarios que vayan a participar en los programas de intercambio.

Las actividades comenzaron el 1 de julio de 1993. Los informes de la Comisión al Consejo y al Parlamento COM(95) 663 y COM(96) 543 cubrían el periodo transcurrido entre el 1 de julio de 1993 y el 31 de diciembre de 1994, y entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1995, respectivamente.

---

[1] Decisión del Consejo de 29.10.1993, DO L 280 de 13.11.1993.

2. ACTIVIDADES DE 1996

2.1 Intercambios

2.1.1 Objetivos

El principal objetivo de los intercambios es proporcionar a los funcionarios encargados de la fiscalidad indirecta una mejor comprensión mutua de la organización, los métodos y los procedimientos aplicados en los distintos Estados miembros. Esta comprensión, que ha de ser tanto práctica como teórica, ayuda a fomentar una mayor cooperación y la difusión de las mejores prácticas. El desempeño efectivo de las funciones en una administración de acogida es la mejor forma de cumplir estos objetivos.

2.1.2 Organización

En 1996 los Estados miembros pudieron por primera vez escoger en todos los casos el destino de sus funcionarios (en 1995 solo se hizo con el 50%; el destino de los restantes fue acordado bilateralmente entre la Comisión y los Estados miembros). Continuó el proceso de descentralización de responsabilidades, ya que cada Estado miembro percibió una cantidad global para intercambios (en vez de un tanto por intercambio como antes) con el encargo de sacar el máximo partido de la misma. Esta reforma supuso que los Estados miembros tuvieran que establecer prioridades en relación con el presupuesto disponible.

Para garantizar un aprovechamiento óptimo de los recursos, los Estados miembros facilitaron en la mitad del periodo unas previsiones sobre la utilización del presupuesto. Se efectuaron transferencias de fondos desde los Estados miembros que preveían una utilización parcial de aquél (NL, UK) a aquéllos que preveían un rebasamiento de los límites presupuestarios (F, FIN, B).

Finalmente, para mejorar la preparación y ejecución del programa de intercambios, la Comisión envió a cada administración fiscal nacional un conjunto de guías que proporcionaran a cada funcionario un mínimo de información de contexto antes de su visita. Paralelamente a esto, en 1996 se intentó disminuir sistemáticamente el número de intercambios de índole general (introducción genérica de un grupo de funcionarios en la administración de acogida) y aumentar el de intercambios individuales (trabajo en colaboración con un funcionario del mismo ámbito) y de intercambios específicos (para un proyecto concreto).

2.1.3 Actividades

En 1996 se realizaron 218 intercambios (116 en 1995, 95 en 1994 y 88 en 1993). Este aumento se consiguió gracias a una mejor utilización de los fondos y a un trasvase de parte de éstos de la sección "seminarios" a la sección "intercambios". Un 34% de los intercambios fue de carácter genérico, un 25% de carácter individual y un 42% específico. En el anexo A del presente informe se dan más detalles de los funcionarios participantes en los intercambios.

2.1.4 Evaluación

A lo largo de cada ejercicio, la Comisión y los Estados miembros se encargan de supervisar los intercambios. Además, los formularios de evaluación rellenados por los participantes (y, a partir de 1996, por sus superiores jerárquicos) son una fuente de nuevos datos. Las administraciones fiscales nacionales tuvieron que dar en 1996 por primera vez una valoración del programa de intercambios.

Los comentarios de las administraciones nacionales, de los funcionarios y de sus superiores directos fueron abrumadoramente positivos. Bélgica consideró que los intercambios "se habían visto coronados por el éxito". Alemania observó el gran interés que habían demostrado sus funcionarios en el programa y su contribución al clima de creciente cooperación. Reino Unido se mostró muy satisfecho de la información aportada por sus funcionarios, y señaló que los demás Estados miembros habían hecho un gran esfuerzo para ayudarles a solventar sus dificultades. Suecia señaló que uno de sus funcionarios, encargado de actuar de anfitrión, había manifestado que el intercambio había sido una de sus mejores experiencias en la administración fiscal. La nueva flexibilidad de organización de los intercambios y el hincapié que se hizo en los de carácter específico recibieron una muy buena acogida en algunos Estados miembros (I, F, B, UK, S, FIN).

Esto quedó corroborado por los comentarios de algunos funcionarios: "un entusiasmo renovado y un aliciente real para el trabajo" (B); "aparte de los beneficios que supone desde el punto de vista operativo, el intercambio ensancha las perspectivas del funcionario" (superior jerárquico, UK); "fue un gran acierto combinar una visita a la oficina central y a una delegación regional" (DK); "los resultados del intercambio fueron positivos, y sus efectos reales y palpables" (L).

El programa de intercambios produjo también cambios reales en las administraciones nacionales. Los Países Bajos destacaron el mayor conocimiento que ahora se tiene de cómo funcionan otros Estados miembros y la mejora de la comunicación informal que de ello ha resultado. Austria apuntó algunos cambios que se han derivado del programa: introducción del análisis de riesgo, mayor interés en la formación lingüística y cooperación en el ámbito del tratamiento electrónico de datos.

Los funcionarios mencionaron también, entre otras cosas, las mejoras obtenidas en los métodos de control. Por ejemplo, la selección de los expedientes para su tratamiento en ordenador (B); la utilización de tecnologías de la información y de sistemas de auditoría (P, EL, L); la auditoría de empresas de registro reciente (FIN); la mejor utilización del análisis de riesgo (A, FIN); un mejor control de los operadores al contado (P, UK); un mejor control de los impuestos especiales (alcohol) (P); el establecimiento de auditorías para grandes operadores (EL); la mejora de los sistemas de recuperación de pagos y de las prácticas de trabajo (F); la profesionalización de la investigación de fraudes específicos y de la inculpación (IRL); la mejora de los servicios de asistencia al contribuyente (F); la creación de programas de formación de gestores con el fin de eliminar errores (P); la mejora de la cooperación administrativa (A, D, F).

Está claro que todavía es posible mejorar el programa: Grecia, Suecia, Francia y Dinamarca opinaron que los intercambios individuales y específicos son más útiles que los genéricos. Alemania y Grecia pusieron de relieve la necesidad de que los intercambios sean de carácter práctico y directamente relacionados con las necesidades específicas de los funcionarios. Suecia hizo hincapié en la necesidad de un programa a medida para cada intercambio.

Otros comentarios de los funcionarios fueron los siguientes: para lograr una verdadera cooperación, los intercambios tiene que ser más largos (D, B, F, L, I, FIN, UK); debe establecerse contactos previos y procurar una mayor flexibilidad durante el intercambio (B, IRL, S, F, E); la administración de acogida debe hacer un mayor esfuerzo para que se cumplan los objetivos (EL, F, S); hay que fomentar el trabajo en común de carácter practico, especialmente en los ámbitos del control administrativo y el trabajo sobre el terreno (B, EL, F, FIN, S, A, D, NL); promoción de intercambios especializados, más independientes de otros funcionarios (A, B, D, E, P, IRL, UK, EL).

Estas críticas son parecidas a las expresadas por los funcionarios en años anteriores. Aunque se han conseguido mejoras reales y los intercambios son ahora más prácticos y más ajustados a las necesidades del funcionario, aún es necesario avanzar en este terreno. Y sobre todo, es necesario que las administraciones de acogida confíen a los funcionarios de otros Estados miembros el desempeño de funciones reales. Un problema que suele repetirse en algunos Estados miembros es que la legislación nacional restringe, por razones de confidencialidad fiscal, las funciones que pueden llevarse a cabo. La Comisión y los Estados miembros tendrán que determinar en el futuro cuáles son exactamente estas restricciones y si es posible trabajar con arreglo a ellas.

En el anexo A se ofrece una evaluación cuantitativa de los intercambios realizada a partir de los cuestionarios rellenados por los funcionarios y sus superiores jerárquicos.

2.2 Seminarios

2.2.1 Objetivo

El objetivo del programa de seminarios es ofrecer el foro ideal para el contraste organizado de ideas entre los funcionarios de las administraciones nacionales. Los seminarios posibilitan la difusión de las mejores prácticas entre los Estados miembros, el análisis de problemas y soluciones comunes, la formación de los funcionarios respecto a la dimensión comunitaria de su trabajo y el reforzamiento de la cooperación administrativa. Los seminarios también pueden servir para formular sugerencias con objeto de mejorar los instrumentos jurídicos comunitarios vigentes.

2.2.2 Actividades

En 1996 se celebraron diez seminarios (11 en 1995, 8 en 1994 y 6 en 1993). Dos de ellos se financiaron a través del presupuesto de 1995 y de ellos se da cuenta en el informe del mismo año. En ellos participaron unos 300 funcionarios. En el anexo B se ofrece una breve descripción de cada uno de los seminarios.

2.2.3 Evaluación

Los participantes rellenan unos cuestionarios al final de cada seminario. Seis meses más tarde cada Estado miembro cumplimenta un nuevo formulario destinado a evaluar los efectos a medio plazo. En el anexo B se hace un análisis detallado de los cuestionarios. En general, de acuerdo con las primeras evaluaciones, los seminarios de 1996 tuvieron, de forma marginal, menos éxito que los de 1993-95. Sin embargo, las evaluaciones a seis meses son más positivas. Aparte de su utilidad general y de su éxito a la hora de fomentar la comprensión de los diferentes ámbitos, un 11% de los seminarios ha desembocado en modificaciones de las prácticas de trabajo, un 33% en reuniones de seguimiento y un 51% en otras formas de seguimiento dentro de las administraciones nacionales.

2.3 Programa común de formación

2.3.1 Objetivo

La Decisión por la que se crea el programa Matthaeus-Tax establece el objetivo de desarrollar una formación profesional básica común.

2.3.2 Actividades

La Comisión adoptó una Decisión[2] , previa consulta con los Estados miembros, por la que se establece un programa común de formación profesional, tal como exigía la letra (c) del artículo 4 de la Decisión Matthaeus-Tax de 1995. El primer año de aplicación del programa en su integridad fue 1996. En el cuadro 24 del anexo C se ofrecen detalles de esta aplicación.

2.3.3 Evaluación

El cuadro 24 muestra que, en 1995, algunos Estados miembros tuvieron grandes dificultades para informar acerca de la formación impartida a sus funcionarios, a pesar de los esfuerzos de la Comisión por obtener estos datos. Este problema se aborda en las propuestas relativas al programa FISCALIS. Dada la escasez de datos sobre este punto en 1995 y 1996, no pueden sacarse conclusiones fiables.

2.4 Formación lingüística

2.4.1 Objetivo

La Decisión Matthaeus-Tax dispone que debe impartirse una formación lingüística a los funcionarios que vayan a participar en actividades de intercambio.

2.4.2 Actividades

En el anexo D se dan detalles sobre la formación lingüística y sus resultados en 1996.

---

2 Decisión 95/279/CE de la Comisión, de 12 de julio de 1995 - DO L 172 del 22.7.95, p. 24.

2.4.3 Evaluación

Como en el caso del programa común de formación, los datos facilitados por los Estados miembros en relación con la formación lingüística recibida por sus funcionarios son, respecto a 1995, demasiado incompletos para poder sacar conclusiones adecuadas. El programa FISCALIS pretende abordar este problema de falta de información. Con todo, los datos facilitados por los funcionarios que participan en los intercambios permite ya obtener un panorama de la situación entre los funcionarios fiscales. Si bien éstos siguen sintiéndose capaces de comunicarse en el país de acogida de manera aceptable, su dominio de la lengua parece haber disminuido. El número de funcionarios que participan en los intercambios y que asisten a cursos de idiomas permanece estable en torno a un 20%.

3. GESTION Y ASPECTOS FINANCIEROS

3.1 Gestión

El programa es gestionado por un coordinador central en cada Estados miembros (o dos cuando la administración del IVA y de los impuestos especiales están diferenciadas) y por los servicios de la Comisión. La Comisión y los coordinadores se reunieron cuatro veces en 1995 en el Comité Matthaeus-Tax. El Comité se ocupó principalmente de la planificación y supervisión del programa de intercambios y de seminarios de 1996, y de la elaboración del programa de 1997.

En 1996 la Comisión adoptó un manual de procedimientos en el que se recogían las mejores prácticas aplicadas en los años anteriores. Esto simplificó considerablemente la gestión del programa. Para orientar mejor los esfuerzos de la Comisión y los Estados miembros, el Comité fijó también unos objetivos de resultado (basados en los cuestionarios que figuran en los anexos). En líneas generales, estos objetivos consistían en mejorar los resultados de 1995, que ya de por sí eran una mejora respecto a los de 1993-94. Se introdujo también otro formulario de evaluación: el formulario cumplimentado a los seis meses por los superiores jerárquicos, cuyos resultados se exponen en el presente informe.

3.2 Presupuesto

Por motivos presupuestarios, la línea presupuestaria B5-3051 cubre tanto el programa Matthaeus de aduanas como el Matthaeus-Tax. En 1996 se asignaron a esta línea 3 200 000 ecus, de los que la Comisión destinó 825 000 al programa Matthaeus-Tax (712 000 en 1995, 600 000 en 1993 y en 1994). De esta cantidad, 520 000 ecus se destinaron a intercambios y 305 000 a seminarios. Se comprometió un 87% del presupuesto para intercambios y un 92% del de seminarios.

En lo relativo a los seminarios, la cantidad de fondos no utilizados es aceptable, dado que el presupuesto asignado se basaba en los costes medios por seminario y participante. Pero la cantidad de fondos no utilizados en los intercambios es excesiva. Un 80% de los fondos no utilizados es imputable a seis Estados miembros (D, EL, E, NL, P y UK). La Comisión piensa que el fenómeno se debió en gran parte al tránsito hacia el nuevo procedimiento de descentralización presupuestaria. En 1997 deberán examinarse los resultados para ver si existe un problema subyacente.

3.2.1 Gestión financiera

Como se señalaba en el apartado 2.1.2, la gestión del presupuesto de intercambios se descentralizó totalmente con el fin de fomentar una mejor utilización de los recursos presupuestarios por los Estados miembros. También se descentralizaron y modernizaron en 1996 los procedimientos de control financiero, como se preveía en el informe de 1995.

4. APERTURA DEL PROGRAMA A PAISES ASOCIADOS

El programa Matthaeus-Tax abrió sus puertas a los diez países asociados de Europa Central y Oriental (y a Malta y Chipre) como parte del compromiso comunitario[3] contraído con estos países. La apertura de 1996 consistió en un programa piloto financiado por el programa Aduana 2000 a través de estructuras del programa Matthaeus-Tax. Los servicios de la Comisión han elaborado un informe sobre el Programa piloto de 1996. Aunque la participación de los países asociados no forma parte del programa Matthaeus-Tax, en el presente informe y en sus anexos se ofrece una sinopsis del informe mencionado.

4.1 Intercambios

Se celebraron 22 intercambios; en ellos, la mayoría de los países asociados enviaron a un Estado miembro un funcionario encargado del IVA y uno de los impuestos especiales. El anexo A ofrece una información más detallada. En una reunión del Comité Matthaeus-Tax celebrada con el fin de evaluar su participación, los países asociados expresaron la gran importancia que conceden a estas actividades, algo que quedó confirmado por la opinión positiva de sus funcionarios. El problema más acuciante que se planteó fue la necesidad de mejorar los conocimientos lingüísticos de los funcionarios de estos países.

4.2 Seminarios

Se invitó a un funcionario de cada uno de los países asociados a tres de los ocho seminarios (dos de IVA y uno de impuestos especiales). Los cuestionarios rellenados por ellos muestran que su opinión de los seminarios es más alta que la de los funcionarios de los Estados miembros. Como nota negativa, pudo comprobarse que el éxito de la participación se vio obstaculizado por una falta de conocimientos lingüísticos. El anexo B ofrece más detalles sobre el particular.

4.3 Conclusión

La participación en el programa piloto de 1996 constituyó un elemento esencial de la estrategia comunitaria para asistir a los países asociados en su preparación para la adhesión. Gracias al esfuerzo de los funcionarios mismos y de los Estados miembros de acogida, la experiencia fue ampliamente positiva, entre otras cosas porque dejaba al descubierto las tareas aún por realizar. Por ello, en 1997 y 1998 tendrán lugar el segundo y tercer año de este programa piloto. Hay que señalar que la propuesta FISCALIS está destinada también a cubrir las necesidades de los países asociados (véase a continuación el apartado 5.1).

---

[3] Que figura en el Libro Blanco sobre la preparación de los países asociados de Europa Central y Oriental para su integración en el mercado interior de la Unión, COM (95) 163 final.

5. CONCLUSION

En 1996 es de destacar el éxito del programa de intercambios, que absorbió la mayor parte de la dotación financiera total. El programa casi duplicó su volumen, y ello estuvo acompañado de una gran mejora de su calidad. Gran parte del mérito debe atribuirse a los funcionarios y a sus anfitriones. Sin embargo, también es verdad que las mejoras de gestión, de preparación y de ejecución del programa (así como la búsqueda de unos intercambios más específicos y prácticos) permitieron este aumento de la actividad y de la calidad. Es necesario mencionar de forma especial el esfuerzo de los coordinadores nacionales.

Por el contrario, el programa de seminarios no siguió la misma tendencia de mejora de los años anteriores. Aunque la impresión de los participantes sólo fue ligeramente superior que en 1995 (y las evaluaciones a los seis meses fueron en muchos casos mejores que las de dicho año), pueden sacarse algunas conclusiones. Diez seminarios anuales suponen quizás un esfuerzo demasiado grande para los servicios de la Comisión, en quienes recae gran parte del trabajo. Además, a veces se produjo un desfase entre los temas abordados en los seminarios y los participantes enviados por los Estados miembros. Son necesarios tanto seminarios más teóricos como más orientados hacia una metodología práctica.

En el futuro la Comisión deberá centrar sus recursos en un número menor de seminarios y procurar que participen en ellos los participantes adecuados. Con todo, la Comisión está convencida de que en general el programa de seminarios ha provocado un auténtico debate en las administraciones fiscales nacionales, algo que antes no existía.

5.1 FISCALIS

Las experiencias del programa en 1996 influenciaron significativamente en la redacción de la propuesta del programa FISCALIS (COM(97) 175), que deberá entrar en vigor en 1998. De forma particular, el éxito del programa de intercambios y el alto nivel de demanda registrado entre los funcionarios nacionales tuvieron gran influencia a la hora de proponer un programa que satisficiera esta demanda y estas necesidades. La propuesta FISCALIS aúna las actividades de tipo Matthaeus-Tax con una cooperación comunitaria más amplia. Finalmente, las propuestas de FISCALIS en relación con los países asociados se vieron muy influenciadas por la experiencia de Matthaeus-Tax. Se tuvieron especialmente en cuenta los problemas registrados en los ámbitos de la formación en general y de la formación lingüística.

Anexo A: Intercambios

En 1996 los Estados miembros tuvieron la máxima libertad de elección a la hora de escoger el Estado miembro al que debían ir sus funcionarios. Si se compara el número de funcionarios enviados con el de recibidos (véanse los cuadros 1-3), Reino Unido, Países bajos, Suecia y Bélgica fueron los más demandados, siendo Alemania e Italia los que menos. Estas diferencias pueden en parte deberse al nivel de utilización de las lenguas de comunicación más conocidas en las administraciones fiscales de estos países. Sería un error que persistiera esta tendencia: los funcionarios que fueron a Alemania tuvieron una opinión muy alta de su intercambio. El perfil de los funcionarios participantes se mantuvo estable (cuadros 4-8).

Los cuadros 9-11 muestran que en 1996 los esfuerzos por mejorar la preparación y ejecución de los intercambios (perfil más ajustado de los candidatos, intercambios más específicos) tuvieron pocos efectos positivos, según los propios funcionarios. Curiosamente, al plantear la misma cuestión a sus superiores jerárquicos, éstos dieron una opinión mucho más positiva.

Los cuadros 12-18 dan un panorama del impacto general de los intercambios. Las cifras de 1996 fueron mejores que las de 1995, aunque los superiores jerárquicos se mostraron algo más escépticos sobre dicho impacto que sus funcionarios. Más destacable es el hecho de que un 40% de los funcionarios (cuadro 14) vaticinaban cambios administrativos como resultado del intercambio. Esta cifra ha aumentado constantemente a lo largo del programa (aunque entre los países asociados fue aún mayor).

Cuadro 1: Desglose de intercambios en 1996

Estado miembro de origen	Número de funcionarios enviados	Estado miembro de acogida														
		B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
		Número de funcionarios acogidos														
B	**15**		1		4	1			1	1		2	1	2	2	
DK	**14**	1		1	1			4			1		1			5
D	**17**	1			1		1	1	1	1	1	3	1	1	2	3
EL	**12**	1	1				2	1	1		1	1	1	1	1	1
E	**13**	2					2		3		2		1		1	2
F	**21**	2		3		2		1	1	2	2			2	2	4
IRL	**11**		1				1			1	1	1	1	3	1	1
I	**20**	2	1	2	1	2	3	1			2	1	1		2	2
L	**8**	1			1	1	2		1						2	
NL	**10**	2			1		1	1				1	1		1	2
A	**15**	2	1	1	1	1		1	2		3		1	1		1
P	**12**	2			1	2	2			2				1	1	1
FIN	**14**		1		1			2			2	2			4	2
S	**17**	2			1	1	2	1	2	1	3		2	1		1
UK	**19**	2	3	1	2	1	3		1		2	1		1	2	
TOTAL	**218**	**20**	**9**	**8**	**15**	**11**	**19**	**13**	**13**	**8**	**20**	**12**	**11**	**13**	**21**	**25**

Cuadro 2: Desglose de intercambios 1993-96

Estado miembro de origen	Número de funcionarios enviados	Estado miembro de acogida														
		B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
		Número de funcionarios acogidos														
B	**39**		3	3	5	3	3	2	2	1	2	3	3	3	2	4
DK	**35**	2		2	2	2	3	6	2	1	4		1		1	9
D	**46**	4	2		3	2	3	5	5	2	3	4	2	2	3	6
EL	**35**	2	3	2		2	5	1	6		4	1	2	1	2	4
E	**37**	4	1	3	2		5	1	5	1	5		1		2	7
F	**47**	6	3	5	2	5		3	3	2	4	1	2	2	3	6
IRL	**29**	1	3	3	2	1	2		2	1	3	1	2	4	2	2
I	**51**	4	2	6	4	4	7	3		1	5	2	6	1	2	4
L	**19**	3	1	2	1	1	2	1	1		1	1	1		2	2
NL	**31**	4	1	2	2	1	3	2	3	1		1	3	2	2	4
A	**22**	2	1	4	1	1	1	2	2	1	3		1	1	1	1
P	**30**	5	1		1	3	5	2	2	2	2			1	1	5
FIN	**20**	1	2	2	1			2			3	2			4	3
S	**24**	2	1	1	2	1	2	2	2	1	4	1	2	1		2
UK	**52**	5	5	4	4	4	8	1	4	1	6	1	3	2	4	
TOTAL	**517**	**45**	**29**	**39**	**32**	**30**	**49**	**33**	**39**	**15**	**49**	**18**	**29**	**20**	**31**	**59**

Cuadro 3: Desglose de intercambios en 1996 - Países asociados

País asociado	Número de funcionarios enviados	Estado miembro de acogida													
		B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
		Número de funcionarios acogidos														
Bulgaria	**2**								1						1	
Rep. Checa	**2**		1								1					
Chipre	**2**				1			1								
Estonia	**1**													1		
Hungría	**1**							1								
Letonia	**2**			1							1					
Lituania	**2**		1													1
Malta	**2**							1					1			
Polonia	**1**								1							
Rumanía	**4**	2					2									
Eslovaquia	**1**		1													
Eslovenia	**2**			1											1	
TOTAL	**22**	**2**	**3**	**2**	**1**	**0**	**2**	**3**	**2**	**0**	**2**	**0**	**1**	**1**	**2**	**1**

NB: * El asterisco es indicativo de que no existen cifras comparables para el periodo 1993-94. "EM" significa Estados miembros. "PA", Países asociados. "IVA", funcionarios del ámbito del IVA. "IE", funcionarios encargados de los impuestos especiales.

Cuadro 4: Sexo

	1996 EM	1996 PA	1996 IVA	1996 IE	1995 EM	1993-94 EM
Hombres	69%	61%	67%	76%	70%	77%
Mujeres	31%	39%	33%	24%	30%	23%

Mayor porcentaje de mujeres %: FIN (71%), EL (58%), S (56%), PA (56%)
Menor porcentaje de mujeres %: B (8%), IRL (9%), A (14%), UK (17%)

Cuadro 5: Promedio de edad

1996 EM	1996 PA	1996 IVA	1996 IE	1995 EM	1993-94 EM
41	39	41	42	41	39

Cuadro 6: Ámbito de trabajo

	1996 EM	1996 PA	1995	1993-94
IVA	69%	61%	79%	80%
Imp. esp.	26%	28%	18%	20%
Ambos	5%	11%	3%	0%

Cuadro 7: Categorías

	1996 EM	1996 PA	1996 IVA	1996 IE	1995 EM	1993-94 EM
Funcionarios con tareas directivas	20%	22%	18%	23%	23%	24%
Funcionarios con tareas de dirección y gestión intermedias, sin excluir funciones operativas	44%	39%	42%	48%	48%	40%
Agentes encargados únicamente de tareas operativas, aunque con posibilidad de tomar decisiones sobre el terreno	37%	39%	40%	29%	30%	36%

Cuadro 8: ¿A qué motivos atribuye usted su selección?

	1996 EM	1996 PA	1995 EM	1993-94 EM
Disponibilidad	30%	5%	28%	26%
Conocimientos técnicos	23%	27%	22%	24%
Conocimientos lingüísticos	20%	30%	18%	25%
Función en la administración	24%	35%	26%	23%
Otros	3%	3%	5%	2%

Cuadro 9: ¿Se fijaron previamente los objetivos que su administración debía obtener con el intercambio?*

	1996 EM	1996 PA	1995 EM
Sí	82%	71%	74%
No	18%	29%	26%

Cuadro 10: En caso afirmativo, ¿se lograron tales objetivos?*

	Totalmente	En su mayoría	Parcialmente	En absoluto
1996 EM[4]	27%	59%	13%	0%
1996 PA	8%	75%	17%	0%
1995 EM	26%	61%	9%	4%

Cuadro 11: ¿Qué relación guarda el intercambio con el trabajo que usted realiza?*

1996 EM[5]	Muy parecido	36%	42%	19%	3%	0%	Ninguna relación
1996 PA		17%	56%	28%	0%	0%	
1995 EM		36%	42%	18%	5%	0%	

Cuadro12: ¿Considera útil la experiencia obtenida en el intercambio?*

1996 EM[6]	Muy útil	50%	40%	10%	1%	0%	Ninguna utilidad
1996 PA		44%	50%	6%	0%	0%	
1995 EM		50%	37%	12%	1%	0%	

Cuadro 13: ¿Qué parte de esta experiencia pudo de aplicar en su propia administración?*

1996 EM[7]	La totalidad	6%	23%	48%	19%	3%	Ninguna
1996 PA		6%	67%	6%	17%	6%	
1995 EM		11%	26%	47%	15%	1%	

Cuadro 14: ¿Prevé cambios administrativos a consecuencia del intercambio?

	1996 EM	1996 PA	1995 EM	1993-94 EM
Sí	40%[8]	53%	27%	12%
No	60%	47%	73%	88%

---

4 Las cifras correspondientes aportadas por los superiores jerárquicos fueron 36%, 53%, 11% y 0%

5 Las cifras correspondientes aportadas por los superiores jerárquicos fueron 42%, 37%, 16%, 5% y 0%.

6 Las cifras correspondientes aportadas por los superiores jerárquicos fueron 32%, 36%, 23%, 8% y 2%.

7 Las cifras correspondientes aportadas por los superiores jerárquicos fueron 7%, 20%, 35%, 21% y 17%.

8 La cifra correspondiente aportada por los superiores jerárquicos fue 28%.

Cuadro 15: ¿Realizó usted un informe de su visita?

	1996 EM	1996 PA	1996 IVA	1996 IE	1995 EM	1993-94 EM
Escrito[9]	59%	11%	55%	67%	52%	64%
Oral	7%	50%	8%	8%	11%	10%
Ambos	32%	39%	34%	23%	37%	26%
TOTAL	98%	100%	97%	98%	100%	100%

Cuadro 16: ¿Cómo le parece la duración del intercambio?*

1996 EM	Demasiado larga	3 %	13 %	61 %	14 %	9%	Demasiado corta
1996 PA		0 %	0%	82 %	12 %	6%	
1995 EM		0 %	7%	70 %	12 %	10 %	

Cuadro 17: ¿Cómo clasificaría, en términos globales, el valor del intercambio para su administración ?*

1996 EM[10]	Muy elevado	21%	48%	27%	3%	1%	Muy reducido
1996 PA		44%	56%	0%	0%	0%	
1995 EM		28%	39%	27%	6%	1%	

Cuadro 18: ¿Considera que debe continuarse el programa?

	1996 EM	1996 PA	1995 EM	1993-94 EM
Sí, en su versión actual	60%	82%	58%	26%
Sí, con algunos cambios	40%	18%	42%	74%
No	0%	0%	0%	0%

Contestando a la pregunta de si querrían que uno de sus funcionarios volviera a participar en un intercambio, un 98% de los superiores jerárquicos respondió que sí.

---

9 Según el cuestionario de los superiores jerárquicos, los informes fueron difundidos por toda la administración nacional (17%), por la central (37%), por la regional (15%) y en su lugar de trabajo (32%).

10 Las cifras correspondientes aportadas por los superiores jerárquicos fueron 24%, 43%, 23%, 8% y 3%.

Anexo B: Seminarios

Namur (Bélgica), 25-26 de abril de 1996: "Recuperación de deudas de IVA"

El objetivo del seminario era determinar un marco jurídico óptimo a la hora de establecer un sistema administrativo de recuperación del IVA. Los delegados compararon las distintas prerrogativas de las administraciones nacionales y las distintas estrategias de recuperación (a través del establecimiento de prioridades en las reclamaciones).

La Haya (Países Bajos), 25-26 de junio, y Dublín (Irlanda), 26-27 de septiembre de 1996: "Relación entre el sujeto pasivo y la administración"

Este tema fue dividido en dos seminarios, que contaron básicamente con los mismos participantes. El objetivo era encontrar, entre las prácticas utilizadas, el mejor equilibrio entre los derechos y obligaciones del sujeto pasivo. Participaron por primera vez delegados de los países asociados. El primer seminario analizó los procesos de registro, contabilidad y facturación, el segundo la auditoría, la percepción y los recursos.

Helsinki (Finlandia), 1-2 de julio de 1996: "Garantizar la eficacia de las administraciones del IVA"

El objetivo del seminario era determinar los elementos clave de los procesos de organización y gestión con el fin de garantizar la eficacia de las administraciones fiscales. El seminario analizó la gestión en general, incluidos el establecimiento de objetivos, los programas de trabajo, la fijación de prioridades y la evaluación del personal y de su trayectoria laboral.

Atenas (Grecia), 30 de septiembre - 2 de octubre de 1996: "Control de las mercancías sujetas a impuestos especiales"

El objetivo del seminario era analizar el valor de las marcas y sellos fiscales para el control de los impuestos especiales. El seminario fue dirigido por representantes del sector, con participación de los países asociados. El seminario hizo una comparación de los procedimientos de control de carreteras y de control de inventario.

Viena (Austria), 9-11 de octubre de 1996: "Jefes de oficinas centrales de enlace"

Este seminario reunió a los jefes de las oficinas centrales de enlace de los Estados miembros para analizar los últimos problemas de la gestión en el ámbito de la cooperación administrativa y soluciones para el aumento de intercambios de información. El seminario examinó también la relación entre las oficinas centrales de enlace y las administraciones fiscales en sentido amplio.

Bad Honnef (Alemania), 6-8 de noviembre de 1996: "Limitación del riesgo fiscal mediante las garantías y la tecnología"

El objetivo del seminario era evaluar los métodos nuevos y tradicionales de limitación de los riesgos fiscales en que incurren las administraciones nacionales en el ámbito de los impuestos especiales. El seminario analizó la utilización de garantías, el proceso de recuperación y el posible uso de la tecnología vía satélite como medio de control.

Madrid (España), 2-3 de diciembre de 1996: "Control de las facturas y de los fraudes ligados a las facturas"

El objetivo del seminario era identificar los principales problemas del ámbito del control de las facturas con el fin de analizar los métodos utilizados por los defraudadores y la forma de mejorar el control de las facturas.

Evaluación

El cuadro 19 muestra que la primera reacción de los participantes ante la utilidad del seminario, y la medida en que se habían cumplido sus expectativas, bajó ligeramente con relación a 1995 (aunque tampoco demasiado: hubo más respuestas "en gran medida" que "sí"). Sin embargo, los cuadros 20-23 muestran que, seis meses después de las reuniones, los Estados miembros se mostraron más satisfechos de los seminarios de 1996 de lo que se habían mostrado frente a los de 1995. Los seminarios gemelos de Dublín y La Haya parecieron en un primer momento demasiado teóricos, pero no así más adelante. El nivel de seguimiento que arroja el cuadro 23 es particularmente satisfactorio.

Cuadro 19: Evaluación de los seminarios por parte de los participantes (cifras en porcentaje)

	Sí				En gran medida				Parcialmente				No			
	94 EM	95 EM	96 EM	96 PA	94 EM	95 EM	96 EM	96 PA	94 EM	95 EM	96 EM	96 PA	94 EM	95 EM	96 EM	96 PA
1. ¿Respondió el seminario a sus expectativas o las superó?	74	67	51	64	22	27	39	33	4	6	10	3	1	0	0	0
2. ¿Se trataron los temas que esperaba?	67	72	58	71	25	23	34	29	9	5	8	0	0	1	0	0
3. ¿Se realizaron demasiadas ponencias?	19	4	12	0	4	2	5	12	8	7	8	7	68	87	75	81
4. ¿Hubo tiempo suficiente para el debate?	70	60	53	57	16	21	20	26	9	12	16	14	5	7	10	3
5. ¿Hubo tiempo suficiente para intervenciones de los delegados de los demás Estados miembros ?	71	63	61	57	16	21	22	27	9	11	11	13	4	5	3	3
6. ¿Era suficiente la documentación disponible?	85	63	72	63	7	16	16	26	7	14	8	7	0	7	3	4
7. ¿Considera que en general el seminario fue útil para su administración?	74	72	61	78	17	21	30	22	9	6	9	0	0	0	0	0
8. ¿Había buen ambiente en el seminario?	82	87	84	100	15	12	12	0	3	1	3	0	0	0	0	0
9. ¿Fueron adecuados los servicios de traducción?	69	56	71	83	17	21	19	14	7	14	7	6	6	9	3	3

Seminarios por encima de la media: Helsinki, Bad Honnef, Atenas, Viena y Madrid
Seminarios por debajo de la media: Namur, La Haya y Dublín

Cuadro 20: Prepararon los participantes un informe escrito tras el seminario?

	1996 EM	1995 EM
Sí	73%	75%
No	26%	25%

Cuadro 21: ¿Ha obtenido su administración una mayor comprensión de los temas tratados como resultado de su participación en el seminario?

1996 EM	Sí	16%	52%	23%	5%	1%	No mucho
1995 EM		17%	50%	29%	2%	1%	

Por encima de la media: Bad-Honnef y Atenas
Por debajo de la media: Helsinki y Madrid

Cuadro 22: En conjunto, ¿opina que el seminario fue útil para su administración?

1996 EM	Muy útil	22%	49%	22%	5%	1%	Nada útil
1995 EM		21%	42%	33%	3%	0%	

Por encima de la media: Dublín, Atenas y Bad-Honnef
Por debajo de la media: Madrid y Namur

Cuadro 23: ¿Opina que su administración, a raíz del seminario

	1996 EM	1995 EM
ha modificado de alguna manera sus métodos de trabajo?[11]	11%	17%
ha organizado reuniones o seminarios a nivel interno?	33%	28%
se ha planteado otras formas de llevar a la práctica las experiencias adquiridas en el seminario?	51%	49%
ha organizado intercambios en el ámbito cubierto por el seminario?	8%	18%
ha establecido vínculos con otros Estados miembros?	4%	16%

[11] Por encima de la media: Namur (20%), Viena (23%) y Madrid (38%)
Por debajo de la media: Dublín y Atenas

Anexo C: Programa común de formación

Cuadro 24: Formación inicial y continuada en los Estados miembros.

1996	FORMACIÓN INICIAL		FORMACIÓN CONTINUADA SOBRE TEMAS DEL PROGRAMA COMÚN DE FORMACIÓN	
	NUMERO TOTAL DE FUNCIONARIOS QUE HAN RECIBIDO FORMACION	NUMERO TOTAL DE FUNCIONARIOS QUE HAN RECIBIDO FORMACION CON ARREGLO AL PROGRAMA COMUN	FUNCIONARIOS QUE PUEDEN OPTAR A FORMACIÓN	FUNCIONARIOS QUE HAN RECIBIDO FORMACIÓN
B	165 IE, 597 IVA	762	3.137 IE, 2.040 IVA	475 IE, 2.040 IVA
DK	145	145	aprox. 4.000	420
D	3.523	3.523	aprox. 53.500 [12]	-
EL	150 IVA	150 IVA	1.960 IVA, 4006 IE	280 IVA
E	252	252	10.421	872
F	1.438 IE, 357 IVA	1.438 IE, 357 IVA[13]	2.500[14] IE, 7.800 IVA	2.500[15] IE 1.665[16] IVA
IRL	61 IVA	61 IVA	400 IVA	311 IVA
I	19 IVA, 3.940 Guardia	19 IVA	-	0 IVA, 757 Guardia
L	13 IVA, 8 IE	7 IVA, 0 IE	90 IVA, 4 IE	32 IVA, 2 IE
NL	246	246	aprox. 2.000	0[17]
A	270 IVA, 53 IE	270 IVA, 53 IE	5.366 IVA, 210 IE[18]	1.695 IVA, 173 IE
P	340 IVA	340 IVA	2.430 IVA, 1.655 IE	86 IVA
FIN	120 IVA, 5 IE	120 IVA, 5 IE	500 IVA, 100 IE	180 IVA, 60 IE
S	116	116	4.000	337
UK	-	-	-	-

12 Unos 3.500 IE, unos 50.000 IVA.

13 286 funcionarios en el programa completo, 71 sólo en parte.

14 Funcionarios encargados principalmente de los impuestos especiales. 20.000 funcionarios de aduanas tratan ocasionalmente asuntos de IVA o de impuestos especiales.

15 Todos los funcionarios de aduanas e impuestos especiales reciben algún tipo de formación continuada una vez al año.

16 Cifras de 1994.

17 No es necesaria formación continuada por haberse tratado el contenido en acciones de formación anteriores.

18 Funcionarios encargados principalmente de los impuestos especiales. Unos 3.000 funcionarios de aduanas tratan ocasionalmente dichos temas.

Anexo D: Formación lingüística

Perfil de habilidades lingüísticas de los participantes en los seminarios

Aunque la capacidad de comunicación en los intercambios se mantuvo a un buen nivel (cuadro 28), el número de personas con un dominio básico, o que hubiesen recibido una formación previa, descendió ligeramente. Esta contradicción puede deberse a que cada vez más se han elegido Estados miembros en los que se habla una lengua de comunicación conocida.

Cuadro 25: ¿Habla usted con fluidez la lengua del país de acogida?

	1996 EM	1996 PA	1996 IVA	1996 IE	1995 EM	1993-94 EM
Habla con fluidez	47%	44%	47%	44%	45%	66%
Conocimiento básico	15%	22%	12%	23%	26%	13%
No	38%	33%	41%	33%	29%	21%

Funcionarios con conocimientos lingüísticos por encima de la media: DK, E, F, NL y FIN.
Funcionarios con conocimientos lingüísticos por debajo de la media: B, IRL, L, A y S.

Cuadro 26: ¿Asistió a clases de idioma para participar en el programa Matthaeus-Tax?*

	1996 EM	1996 PA	1996 IVA	1996 IE	1995 EM
Sí	19%	24%	21%	15%	21%
No	81%	76%	79%	85%	79%

Por encima de la media en asistencia a clases: DK, L, A, FIN y UK.
Por debajo de la media en asistencia a clases: B, D, EL, F, IRL, I y NL.

Cuadro 27: Si realizó un curso de idiomas, valore su utilidad para el intercambio*

1996 EM	Gran utilidad	45%	34%	14%	2%	5%	Ninguna utilidad
1996 PA		50%	25%	25%	0%	0%	
1995 EM		52%	26%	4%	15%	4%	

Cuadro 28: ¿En qué medida se sintió capaz de comunicarse en el país de acogida?*

1996 EM	Muy bien	56%	34%	9%	1%	0%	En absoluto
1996 PA		56%	33%	11%	0%	0%	
1995 EM		54%	33%	12%	1%	0%	

Capacidad de comunicación en el país de acogida por encima de la media: B, EL, NL y A.
Capacidad de comunicación en el país de acogida por debajo de la media: DK e I.

Cuadro 29: Formación lingüística en los Estados miembros

1996		B	DK	D	EL[19]	E	F[20]	IRL[21]	I	L	NL[22]	A[23]	P	FIN	S	UK
Inglés	número de funcionarios	124			10	45	106	0	26	3	0	713	41	25	62	0
	horas/funcionario	67				40	35	0	12	350	0	50		80	22	0
Francés	número de funcionarios	146			3	1	0	33	19	0	0	11	41	5	5	12
	horas/funcionario	74				12	0	118	12	0	0	30		60	50	59
Alemán	número de funcionarios	35			1	1	2	4	5	0	0	0	1	6	3	3
	horas/funcionario	56				55	47	118	16	0	0	0	66	40	30	35
Castellano	número de funcionarios	29			0	0	3	5	1	7	0	1	0	0	0	3
	horas/funcionario	77			0	0	70	118	81	308	0	36	0	0	0	39
Otros	número de funcionarios	38			5	0	2	3	0	1	0	3	0	2	0	0
	horas/funcionario	65				0	47	118	0	45	0	32	0	40	0	0
Total	número de funcionarios	372	300[24]	1.200[25]	19	47	113	45	51	11	0	728	83	38	70	18
Media	horas/funcionario	69			0	40	37	118	14	295	0	50		69	24	51

19 Funcionarios de los impuestos especiales únicamente.

20 Funcionarios de IVA únicamente: todos los de aduanas e impuestos especiales reciben formación lingüística en su periodo inicial (inglés, alemán, italiano o castellano 2 horas semanales). Posteriormente depende del trabajo, y no se dispone de cifras.

21 Funcionarios de IVA únicamente.

22 No es necesaria ninguna formación lingüística: todos los funcionarios con contactos internacionales deben hablar y escribir en inglés y alemán y/o francés.

23 Funcionarios de IVA únicamente.

24 Estimación, no se dispone de cifras exactas.

25 Estimación para la administración de aduanas e impuestos especiales únicamente. En materia de IVA, no se dispone de datos de los estados federados.

ISSN 0257-9545

COM(97) 722 final

DOCUMENTOS

ES 09 06

N° de catálogo : CB-CO-97-746-ES-C

ISBN 92-78-29840-9

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

L-2985 Luxemburgo