

Informe Especial

## Intercambio de información fiscal en la UE:

bases sólidas con deficiencias en la ejecución



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

# Índice

	Apartados
<b>Resumen</b>	I-X
<b>Introducción</b>	01-13
<b>Acciones de la UE</b>	05-09
<b>Directiva relativa a la cooperación administrativa</b>	10-13
<b>Alcance y enfoque de la auditoría</b>	14-21
<b>Comisión</b>	17-18
<b>Estados miembros</b>	19-21
<b>Observaciones</b>	22-104
<b>Aunque en ocasiones se adelanta a los acontecimientos internacionales, el marco legislativo de la UE presenta lagunas</b>	22-44
El marco legislativo es sólido, pero no exhaustivo	23-33
La Comisión supervisa el marco legislativo	34-38
No se aprovechan plenamente las oportunidades de compartir las mejores prácticas y falta orientación	39-44
<b>Los Estados miembros solo hacen un uso limitado de la información objeto de intercambio automático</b>	45-83
El intercambio automático de información presenta insuficiencias en lo que respecta a la actualidad, la precisión y la exhaustividad	46-56
Los Estados miembros reciben enormes cantidades de información, que normalmente es infrutilizada	57-71
La información que figura en el directorio de la DCA3 de la UE está completa en su mayor parte, pero los Estados miembros la utilizan poco	72-78
Utilización mínima de la información contenida en los informes de la DCA4	79-83
<b>Los intercambios previa petición, los intercambios espontáneos y los controles simultáneos funcionan bien</b>	84-95
Los intercambios de información previa petición y los intercambios espontáneos de información funcionan razonablemente bien, a pesar de los retrasos en las respuestas y la deficiente información de retorno	84-91
Controles simultáneos: una herramienta eficaz	92-95

**Gran parte de la información necesaria para medir el rendimiento del intercambio no está disponible** 96-104

En proyectos puntuales se estimaron las pérdidas derivadas de la elusión y la evasión fiscales, pero falta un marco común de la UE para supervisar el rendimiento 97-100

En los Estados miembros también faltan marcos de rendimiento eficaces 101-104

**Conclusiones y recomendaciones** 105-120

**Anexos**

**Anexo I – Enfoque de auditoría aplicado por el Tribunal en la Comisión**

**Anexo II – Enfoque de auditoría aplicado por el Tribunal en los Estados miembros**

**Anexo III – Historia de la DCA, con enmiendas legislativas y los reglamentos de ejecución actuales**

**Anexo IV – Comparación entre la DCA2 y el marco de la OCDE**

**Anexo V – Proceso legislativo: duración y cambios (DCA1 a DCA4)**

**Anexo VI – Fiscalis 2020**

**Siglas y abreviaturas**

**Glosario**

**Respuestas de la Comisión**

**Equipo de auditoría**

**Cronología**

## Resumen

**I** Uno de los objetivos de la Unión Europea es garantizar una fiscalidad justa y eficaz en todo el mercado interior, en la que todos los impuestos se recauden donde se deben. Una política fiscal coordinada de la UE aporta seguridad a los contribuyentes y fomenta la inversión y la competencia.

**II** Desde 2011, el Consejo ha acordado una serie de iniciativas legislativas que permiten a los Estados miembros compartir información fiscal por diversas vías. Mediante las normas sobre el intercambio de información y otras formas de cooperación administrativa, los Estados miembros pueden acceder a la información que necesitan para asegurar que los impuestos se recauden.

**III** Corresponde a la Comisión Europea elaborar propuestas legislativas sobre el sistema de intercambio de información fiscal y orientar a los Estados miembros. Si en un Estado miembro la legislación de la UE no se aplica del modo adecuado, la Comisión puede iniciar procedimientos de infracción contra dicho Estado miembro. También le compete supervisar de qué modo se aplica el sistema de intercambio de información y su eficacia. Por su parte, los Estados miembros deben compartir la información fiscal pertinente y utilizarla para asegurar su cumplimiento.

**IV** En esta auditoría evaluamos aspectos clave que determinan la eficacia del sistema de intercambio de información fiscal en la UE. Empezamos la auditoría porque el sistema de intercambio de información fiscal, vigente desde 2011, no se había auditado. Se abarcó el periodo comprendido entre 2014 y 2019. Evaluamos el marco legislativo propuesto y aplicado por la Comisión y examinamos cómo supervisaba esta la ejecución y el rendimiento del sistema de intercambio de información. Visitamos cinco Estados miembros para valorar su utilización de la información intercambiada y el modo en que miden la eficacia del sistema.

**V** Nuestra conclusión general es que el sistema de intercambio de información fiscal se ha consolidado bien, pero queda trabajo por hacer por lo que respecta a la supervisión, la garantía de la calidad de los datos y el uso de la información recibida.

**VI** En cuanto a la labor de la Comisión, llegamos a la conclusión de que esta ha creado un marco adecuado para el intercambio de información fiscal, aunque no proporciona orientación de manera proactiva ni mide suficientemente los resultados y el impacto de la utilización de la información intercambiada. De nuestras visitas a los Estados miembros nuestra conclusión es que la información que estos intercambian es de calidad limitada, no es objeto de una amplia utilización y los Estados miembros no supervisan suficientemente la eficacia del sistema.

**VII** Aunque el marco legislativo proporcionado por la Comisión es claro y transparente, algunos tipos de ingresos todavía pueden eludir la tributación en el Estado miembro correspondiente. El seguimiento por la Comisión de la aplicación del sistema en los Estados miembros no profundiza suficientemente ni incluye visitas sobre el terreno a los Estados miembros o la eficacia de los sistemas de sanciones. Aunque en las etapas iniciales del intercambio de información, la Comisión proporcionó directrices útiles a los Estados miembros, no ha emitido nuevas directrices para ayudar a estos a analizar la información recibida y utilizarla para recaudar los impuestos correspondientes.

**VIII** La información recopilada por los Estados miembros no tiene suficiente calidad, es incompleta y presenta inexactitudes. La mayor parte de los Estados miembros visitados por el Tribunal no auditan a las entidades informadoras para garantizar la calidad e integridad de los datos antes de transmitirlos a otros Estados miembros. Además, pocos Estados miembros comunican todas las categorías de información requeridas, dando lugar a que algunos ingresos eludan la tributación. Aunque los Estados miembros identifiquen a los contribuyentes en cuestión, la información intercambiada automáticamente está infrutilizada.

**IX** No existe un marco común de la UE para supervisar el rendimiento y los logros del sistema, y a las liquidaciones individuales efectuadas por algunos de los Estados miembros les falta claridad y transparencia.

**X** El Tribunal también formula recomendaciones concebidas para mejorar la eficacia del sistema de intercambio de información. Las recomendaciones que se presentan a continuación se dirigen a los cinco Estados miembros visitados (Chipre, España, Italia, Países Bajos y Polonia), pero también son aplicables a otros.

- a) La Comisión debería:
  - adoptar medidas directas y eficaces para subsanar la falta de calidad de los datos enviados por los Estados miembros;
  - elaborar propuestas legislativas para asegurar que se intercambia toda la información pertinente relevante sobre ingresos;
  - ampliar sus actividades de seguimiento y sus orientaciones a los Estados miembros.
- b) Los Estados miembros deberían:
  - asegurar que la información que intercambian esté completa y tenga la calidad suficiente;
  - introducir procedimientos sistemáticos para el análisis de riesgos de la información entrante, y utilizarlos con la máxima intensidad posible.
- c) La Comisión debería establecer, con los Estados miembros, un marco común fiable de medición de los beneficios del sistema de intercambio de información fiscal.

# Introducción

**01** Actualmente, cuando para enviar dinero a cualquier lugar del mundo basta con pulsar un botón, algunos contribuyentes se ven tentados a mantener inversiones ocultas en cuentas en el exterior. Hasta hace muy poco, muchos países y otros territorios operaban abiertamente como paraísos fiscales, tolerando cuentas bancarias secretas y sociedades ficticias y negándose a compartir información con otros gobiernos<sup>1</sup>.

**02** En el Mercado Único, las empresas que generan beneficios deben pagar sus impuestos allí donde se gana el dinero. Sin embargo, utilizan agresivas planificaciones fiscales para beneficiarse de las diferencias en las normas fiscales de los diversos Estados miembros, y así pagar el menor volumen de impuestos posible por sus beneficios.

**03** La estimación de la dimensión de las pérdidas en ingresos fiscales en la UE debido a la elusión del impuesto de sociedades únicamente oscila entre 50 000 y 70 000 millones de euros al año<sup>2</sup>. La cifra asciende a 190 000 millones de euros (alrededor del 1,7 % del PIB de la UE al en el momento de realizarse el estudio) si se consideran otros factores como los acuerdos fiscales especiales y las ineficiencias en la recaudación.

**04** Para satisfacer las demandas de justicia social y crecimiento económico, la Comisión coopera con los Estados miembros para crear sistemas fiscales más transparentes, más responsables y más eficaces en todos los aspectos. Esto va ligado al concepto de equidad fiscal: una comunicación limitada entre las autoridades tributarias no debería suponer una ventaja fiscal para los contribuyentes que operan en distintos Estados miembros, ya sean empresas multinacionales o personas físicas. Al mismo tiempo, si los impuestos se pagan correctamente y al país adecuado, ya desde el principio, no es necesario efectuar ajustes posteriores y mejorará la seguridad fiscal en el conjunto de la UE.

---

<sup>1</sup> [Lista de la UE de países y territorios no cooperadores.](#)

<sup>2</sup> [Dover et al: «Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union»](#), Parte I de un estudio para el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, septiembre 2015 (PE 558.773).

## Acciones de la UE

**05** En 1998, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros aprobó un código de conducta de la UE sobre la fiscalidad de las empresas<sup>3</sup>. Reconociendo «los efectos positivos de una competencia leal», el Consejo instó a los Estados Miembros a cooperar plenamente en la prevención de la elusión<sup>4</sup> y la evasión<sup>5</sup> de impuestos, en particular mediante el intercambio de información fiscal<sup>6</sup>.

**06** Si bien la recaudación de impuestos es competencia de los Estados miembros, el fraude y la elusión fiscales también se abordan globalmente en la UE. Los Estados miembros han convenido en que es esencial mejorar y desarrollar una cooperación administrativa profunda entre las respectivas autoridades tributarias, utilizando el marco transfronterizo y los instrumentos propuestos por la UE.

**07** A fin de garantizar el funcionamiento del mercado interior y proteger los intereses financieros de la UE, la Comisión fomenta y facilita la cooperación de los Estados miembros a través de su Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera (DG Fiscalidad y Unión Aduanera). De conformidad con su declaración de objetivos de desarrollar y supervisar la aplicación de la política fiscal en toda la UE en beneficio de ciudadanos<sup>7</sup>, empresas y Estados miembros, y de asistir a estos en la lucha contra el fraude y la evasión fiscal, la DG Fiscalidad y Unión Aduanera:

- redacta propuestas legislativas para establecer y mejorar el intercambio de información fiscal entre los Estados miembros y supervisa la aplicación de la legislación fiscal en estos;
- facilita mecanismos, sistemas e interfaces electrónicas para coordinar el intercambio de información fiscal;

---

<sup>3</sup> [Conclusiones](#) del Consejo ECOFIN de 1 de diciembre de 1997 sobre política fiscal (DO C 2/01, 6.1.1998).

<sup>4</sup> Cobertura legal para eludir la obligación de pagar impuestos, por lo general mediante la concertación de un conjunto de acuerdos financieros artificiales cuyo objetivo principal o único es reducir un gasto tributario.

<sup>5</sup> Uso de medios ilícitos para evitar pagar impuestos, normalmente falseando los ingresos ante las autoridades tributarias. A menudo se solapa con el concepto de fraude fiscal.

<sup>6</sup> El término «intercambio de información fiscal» se refiere a la información intercambiada entre los Estados miembros a efectos tributarios.

<sup>7</sup> [Declaración de objetivos de la DG Fiscalidad y Unión Aduanera](#) y objetivos estratégicos.

- o supervisa un directorio central para el intercambio de información sobre acuerdos tributarios previos transfronterizos y acuerdos sobre precios de transferencia;
- o gestiona el programa Fiscalis 2020 para la puesta en común de mejores prácticas y conocimiento entre los Estados miembros y la Comisión (véase el [anexo VI](#)).

**08** Los gobiernos nacionales tienen un amplio margen para diseñar sus propias leyes y sistemas en materia fiscal, y adoptar decisiones en este sensible ámbito de la política a nivel europeo requiere el consenso de todos los Estados miembros. Sin embargo, toda legislación nacional debe respetar ciertos principios fundamentales, como el de la no discriminación y la libre circulación en el mercado interior. Las leyes fiscales de un país no deberían permitir que las personas escapen de la fiscalidad en otro.

**09** A su vez, los Estados miembros deben:

- o aplicar los sistemas de fiscalidad;
- o recopilar y aportar la información fiscal requerida;
- o intercambiar las mejores prácticas;
- o asegurar una competencia fiscal justa en el mercado interior.

## Directiva relativa a la cooperación administrativa

**10** En 1977, las Comunidades Europeas aprobaron por primera vez una directiva relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad<sup>8</sup>. Dicha directiva fue sustituida por la actual Directiva de la UE relativa a la cooperación administrativa (DCA)<sup>9</sup> (véase el [anexo III](#)), que entró en vigor el 1 de enero de 2013 (véase el [recuadro 1](#)).

---

<sup>8</sup> [Directiva 77/799/CEE del Consejo](#), de 19 de diciembre de 1977, relativa a la asistencia mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros en el ámbito de la fiscalidad directa.

<sup>9</sup> [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.

## Recuadro 1

### Cooperación administrativa

Sin contar con la información facilitada por otros Estados miembros, un Estado miembro, por sí solo, no puede gestionar su sistema tributario nacional, especialmente en lo que se refiere a la fiscalidad directa. A fin de paliar los efectos negativos de este fenómeno, es indispensable tener una cooperación administrativa entre las administraciones tributarias de los Estados miembros.

La DCA establece las normas y los procedimientos con arreglo a los cuales los Estados miembros cooperan entre sí con vistas a intercambiar información que, previsiblemente, guarde relación con la administración y ejecución de las leyes nacionales de los Estados miembros.

**11** La Directiva persigue tres objetivos específicos:

- o mejorar la capacidad de los Estados miembros para evitar el fraude, la evasión y elusión fiscales transfronterizos;
- o reducir el margen para incentivos y ventajas que conduzcan a una competencia fiscal perniciosa (véase el [recuadro 2](#)), lo que incluye contrarrestar la elusión fiscal y la planificación fiscal agresiva mediante medidas de transparencia relacionadas con acuerdos tributarios previos y acuerdos previos de valoración de precios de transferencia, así como mediante informes país por país de las empresas multinacionales;
- o promover el cumplimiento fiscal espontáneo facilitando la detección de los ingresos y activos transfronterizos.

## Recuadro 2

### Competencia fiscal perniciosa

La [competencia fiscal perniciosa](#) se define como una política fiscal aplicada por un país que ofrece una amplia variedad de incentivos y ventajas fiscales para atraer factores móviles (inversión) hacia dicho país. Una transparencia limitada y la ausencia de un intercambio de información eficaz con otros países contribuirán a que se produzcan efectos perjudiciales.

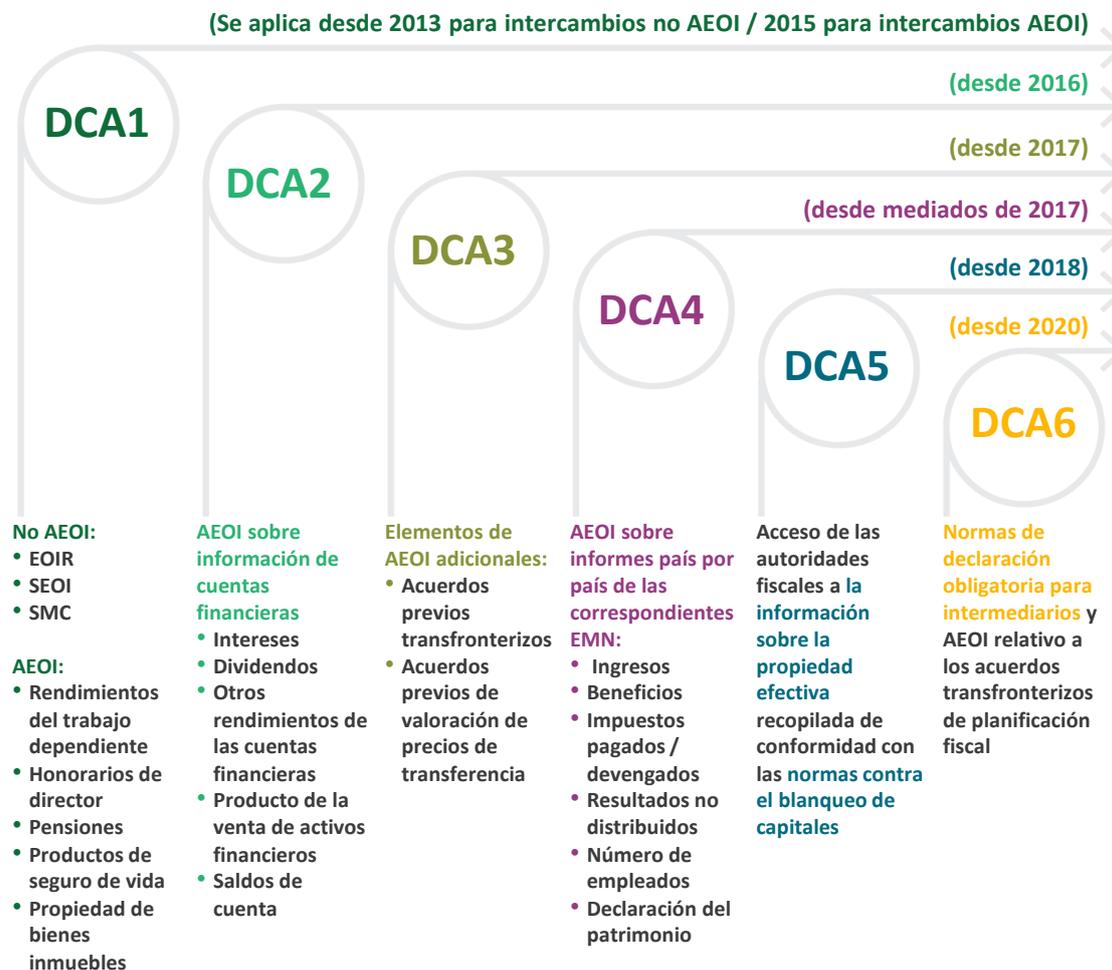
**12** La DCA fue una respuesta a la movilidad creciente de los contribuyentes y del capital y la internacionalización de los instrumentos financieros. Tales circunstancias han resultado en una gran expansión de las transacciones transfronterizas, lo que dificulta a los Estados miembros realizar una estimación correcta de los impuestos debidos y, además, fomenta el fraude fiscal. En tal contexto, había una necesidad urgente de mejorar la cooperación fiscal.

**13** La DCA prevé tres formas de intercambio de información en la UE. La forma en que estas han evolucionado a lo largo del tiempo se muestra en la *ilustración 1*:

- intercambio automático de información, que se refiere al intercambio obligatorio de datos contables fiscales y financieros predefinidos, utilizando formatos preestablecidos y en momentos predeterminados;
- intercambio de información previa petición (EOIR), en forma de peticiones de información relativa a uno o más contribuyentes;
- intercambio espontáneo de información (SEOI), la transferencia no solicitada de información que un país considere que puede resultar de interés para otro.

La DCA prevé también otras formas de cooperación administrativa. De ellas, el presente informe se centra principalmente en los controles simultáneos de contribuyentes específicos, en dos o más Estados miembros, con el fin de intercambiar la información así obtenida.

## Ilustración 1 – Endurecimiento gradual de las normas de la DCA



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## Alcance y enfoque de la auditoría

**14** En esta auditoría evaluamos los mecanismos para el intercambio de información fiscal en la UE, que determinan la eficacia y los demás instrumentos de cooperación administrativa. Nos centramos en la aplicación de las diversas enmiendas de las DCA (DCA1 a DCA5) durante el período comprendido entre 2014 y 2019 (la DCA6 no entró en vigor hasta junio de 2020).

**15** Llevamos a cabo esta auditoría porque el sistema de intercambio de información fiscal, vigente desde 2011, no se había auditado todavía. En ella, abordamos problemas observados en el sistema y formulamos recomendaciones de mejoras en relación con el diseño, la aplicación y la supervisión del sistema, y el uso de la información por los Estados miembros; en particular:

- el grado en que el intercambio de información contribuye a la estrategia de la Comisión Europea de una fiscalidad más justa;
- la eficacia de las disposiciones prácticas y de las directrices proporcionadas por la Comisión a los Estados miembros para la aplicación de la DCA;
- la supervisión del sistema por la Comisión;
- la suficiencia de recursos y orientaciones para aplicar el sistema de manera adecuada;
- el uso eficaz de la información recibida;
- la eficacia de los acuerdos de cooperación entre los Estados miembros y entre estos y terceros países;
- la eficacia de las medidas de regulación y control y la asignación de recursos.

**16** Auditamos la actividad de la Comisión y cinco Estados miembros (Chipre, España, Italia, Países Bajos y Polonia), seleccionados atendiendo a criterios de riesgo cuantitativos y cualitativos vinculados al intercambio de información (véase el [anexo II](#)).

## Comisión

**17** Por lo que respecta a la Comisión, analizamos las normas sobre el intercambio de información fiscal de la DCA1 a la DCA5 y examinamos el modo en que la DG Fiscalidad y Unión Aduanera supervisaba su aplicación. Examinamos en particular:

- o la legislación pertinente, si la Comisión verificaba la forma en que los Estados miembros aplicaban las normas de la UE a través de la legislación nacional y si adoptaba las medidas necesarias para corregir las demoras en la aplicación;
- o la existencia y la calidad de las directrices y la información sobre la aplicación de la DCA, y cómo compartía la Comisión dicha información con los Estados miembros;
- o el rendimiento de los programas y medidas financiados por el presupuesto de la UE para ayudar a los Estados miembros a intercambiar buenas prácticas e ideas para mejorar el sistema;
- o si la Comisión había implantado un marco común de la UE para supervisar el rendimiento del sistema y asegurar que este proporcionaba los resultados previstos.

**18** El enfoque y la metodología aplicados para llevar a cabo esta auditoría en la Comisión se presentan en el [anexo I](#).

## Estados miembros

**19** La DCA dispone que los Estados miembros cooperen en el intercambio de toda la información fiscal pertinente. Evaluamos el modo en que los Estados miembros:

- o se aseguraban de que los datos que intercambiaban fueran exactos y completos y se enviaran en los plazos previstos;
- o utilizaban la información que recibían, y cómo se podía mejorar esto;
- o utilizaban las otras formas de cooperación administrativa previstas en la DCA;
- o medían la eficacia del sistema y utilizaban los resultados de sus mediciones para afrontar los riesgos y asignar recursos.

**20** En los Estados miembros visitados, efectuamos muestreos basados en criterios de riesgo para seleccionar los intercambios de información automáticos y no automáticos (AEOI, EOIR y SEOI) y los controles simultáneos para nuestra auditoría. El enfoque aplicado para auditar a los Estados miembros se presenta en el *anexo II*.

**21** Tanto la información intercambiada entre los Estados miembros como los sistemas subyacentes son estrictamente confidenciales. Así pues, este informe no proporciona detalles específicos sobre los Estados miembros a menos que dichos detalles ya estén disponibles para el público en general.

## Observaciones

### Aunque en ocasiones se adelanta a los acontecimientos internacionales, el marco legislativo de la UE presenta lagunas

**22** La legislación en el ámbito del intercambio de información fiscal debe garantizar que todos los ingresos sujetos a sus disposiciones se graven en el Estado miembro correspondiente y en su totalidad. La Comisión debería supervisar la transposición y aplicación de la legislación y proporcionar directrices para que esta se aplique de modo uniforme en toda la UE. Evaluamos el proceso legislativo establecido por la Comisión para la propuesta de la DCA inicial y sus enmiendas subsiguientes. También examinamos cómo la Comisión supervisa la aplicación de las Directivas relativas a la cooperación administrativa en los Estados miembros, y en particular su difusión de las directrices elaboradas para tal fin.

### El marco legislativo es sólido, pero no exhaustivo

#### La UE a veces se adelanta a los acontecimientos internacionales

**23** En 2013, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) aprobó diversos planes de acción para combatir la transferencia de beneficios como estrategia de elusión fiscal<sup>10</sup>. Informó en 2015 sobre diversos aspectos del plan de acción; por ejemplo, intercambios espontáneos de información sobre acuerdos previos transfronterizos y acuerdos previos sobre precios de transferencia<sup>11</sup> e informes país por país<sup>12</sup>.

**24** Muchos países han acordado levantar el secreto bancario para fines fiscales, compartir información fiscal con otros gobiernos y eliminar el secretismo en torno a los propietarios, los acuerdos bancarios y las transacciones de las personas jurídicas. El punto de partida fue la norma para el intercambio de información previa petición (EOIR) global desarrollada por la OCDE, y con la que por primera vez se preveía que la información se intercambiase en el ámbito internacional entre dos países si la

---

<sup>10</sup> Acciones contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS).

<sup>11</sup> OCDE/G20: «Combatir las prácticas fiscales perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y la sustancia», Acción 5 – Informe final 2015.

<sup>12</sup> OCDE/G20: «Documentación sobre precios de transferencia e informe país por país», Acción 13 – Informe final 2015.

autoridad fiscal lo requiera, añadiéndose el nuevo requisito de que la información se obtuviera e intercambiara incluso en caso de estar en posesión de un banco.

**25** Los avances tecnológicos también han conducido al intercambio automático de información generalizado, como complemento a la norma para el intercambio de información previa petición. En 2014, el G20, foro para la cooperación económica internacional, respaldó una propuesta de norma de intercambio automático de información global, que la OCDE publicó el mismo año como el nuevo Estándar Común de Comunicación de Información (ECCI)<sup>13</sup>, que especifica qué información se debe intercambiar y establece las normas de funcionamiento. Al final de 2019, más de 100 países se habían adherido a los intercambios automáticos de información financiera en el marco del ECCI<sup>14</sup>.

**26** La UE está en la primera línea de la evolución internacional en este ámbito, a veces incluso por delante de la OCDE (véase el [cuadro 1](#)). Ha actuado con rapidez para aplicar prácticas comunes, y ha creado un marco armonizado que toma en consideración los referentes internacionales<sup>15</sup>. La Directiva relativa a la cooperación administrativa es coherente con las disposiciones de la OCDE<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> OCDE, «Estándar para el intercambio automático de información de cuentas financieras», segunda edición, 2017.

<sup>14</sup> Estándar común de comunicación de información de la OCDE.

<sup>15</sup> Incluidos el artículo 26, apartados 1 y 3, del Modelo de Convenio Tributario de la OCDE (sobre relevancia y plazos), el Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de la OCDE y del Consejo de Europa, y el Acuerdo sobre intercambio de información en materia tributaria de la OCDE.

<sup>16</sup> Evaluación de la Directiva 2011/16/UE del Consejo.

## Cuadro 1 – La UE cumple las normas internacionales de intercambio de información

Tipo de intercambio	Fecha de la norma de la OCDE	DCA	Fecha de publicación de la DCA	Observaciones
AEOI (ingresos)	s.o.	1	15.2.2011	Sin marco de la OCDE
AEOI (cuentas financieras)	15.7.2014	2	16.12.2014	Prácticamente idéntico
AEOI (acuerdos previos transfronterizos o acuerdos previos de valoración de precios de transferencia)	5.10.2015	3	18.12.2015	Acceso automático intra-UE
AEOI (informes país por país)	5.10.2015	4	30.6.2016	Esencialmente idéntico
SEOI	25.1.1988	1	Varios <sup>17</sup>	
EOIR	27.5.2010 <sup>18</sup>	1	15.2.2011	

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

### El marco legislativo es transparente y lógico, pero está incompleto

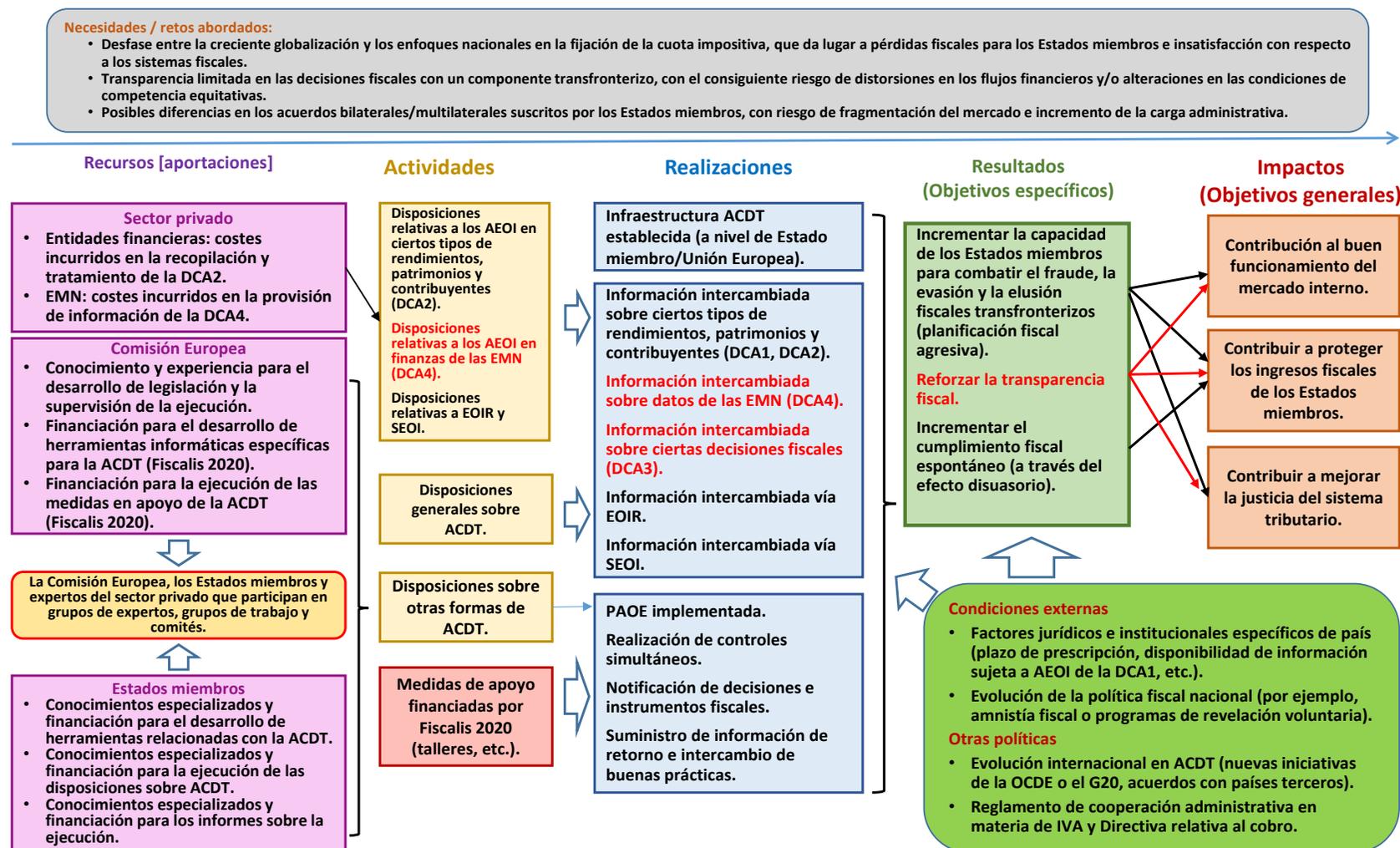
**27** Examinamos el marco legislativo del sistema de intercambio de información fiscal e identificamos lagunas.

**28** El marco legislativo global se basa en una delimitación clara de tareas y responsabilidades y tiene objetivos bien definidos (véanse la *ilustración 2* y el *anexo V*). Las normas de la UE son de cumplimiento obligatorio a través de la Comisión y el Tribunal de Justicia de la UE.

<sup>17</sup> Directiva relativa a la asistencia mutua (77/799/CEE), en su enmienda más reciente de 2001 y complementada por la Directiva en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro (2003/48/CE).

<sup>18</sup> Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de la OCDE y del Consejo de Europa, y protocolo que la modifica.

## Ilustración 2 – Lógica de la intervención para el intercambio automático de información fiscal (AEOI) en la UE



Fuente: SWD(2019) 327, p. 13.

**29** En su evaluación de 2019 de la DCA<sup>19</sup>, la Comisión no identificó problemas importantes en relación con la legislación. Sin embargo, la evaluación no abordaba algunas de las lagunas legislativas que se describen en los apartados siguientes.

**30** Las criptomonedas quedan excluidas del alcance del intercambio de información<sup>20</sup>. Si un contribuyente tiene dinero en criptomonedas electrónicas, la plataforma u otros proveedores electrónicos que suministran servicios de cartera para tales clientes no están obligados a declarar tales importes mantenidos o ganancias realizadas ante las autoridades tributarias. Así pues, el dinero depositado en estos instrumentos electrónicos, queda en gran medida libre de impuestos.

**31** Los ingresos por dividendos no custodiados (p. ej., los dividendos que una sociedad residente en un Estado miembro paga a través de una cuenta corriente bancaria no custodiada a su accionista residente en otro Estado miembro) no son una categoría de ingresos AEOI según la DCA1. Así pues, si el Estado miembro donde la sociedad reside no intercambia dicha información con el Estado miembro donde reside el contribuyente, tales importes permanecerán no sujetos a impuestos.

**32** Los Estados miembros no están obligados a comunicar todas las categorías de ingresos de la DCA1, sino que basta con que comuniquen los datos que estén disponibles inmediatamente. En consecuencia, existen importantes diferencias en el número de categorías de información comunicadas por cada Estado miembro (véase el apartado 48), lo que significa que existen ingresos no sujetos a impuesto en el Estado miembro donde el contribuyente reside. En una propuesta legislativa de julio de 2020<sup>21</sup>, la Comisión propuso una enmienda para aumentar la armonización, según la cual los Estados miembros estarían obligados a intercambiar toda la información disponible, pero esta debería incluir, como mínimo, dos categorías de ingresos para períodos fiscales hasta 2024 y, como mínimo, cuatro categorías de ingresos para períodos fiscales a partir de 2024.

---

<sup>19</sup> [Evaluación de la Directiva 2011/16/UE del Consejo.](#)

<sup>20</sup> Según un [Estudio del Parlamento de la UE](#), la capitalización total del mercado de las 100 mayores criptomonedas, a inicios de 2018, superaba un importe equivalente a 330 000 millones de euros en todo el mundo.

<sup>21</sup> [Propuesta de la Comisión de una Directiva por la que se modifique la Directiva relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad, COM\(2020\) 314 final.](#)

**33** Los acuerdos tributarios previos transfronterizos están excluidos del intercambio de información si se emitieron para personas físicas (véase el apartado 73). Un particular con un elevado patrimonio que obtenga dicho acuerdo de un Estado miembro con tipos impositivos favorables evitará pagar un importe justo en impuestos en el Estado miembro donde reside.

## La Comisión supervisa el marco legislativo

### La supervisión por la Comisión de la transposición de la Directiva relativa a la cooperación administrativa a la legislación nacional es suficiente

**34** Al supervisar la transposición por los Estados miembros de la Directiva relativa a la cooperación administrativa, la Comisión considera todas las enmiendas de la Directiva, así como los reglamentos de ejecución y otros actos legislativos subsiguientes. Los Estados miembros tienen que incorporar las Directivas de la UE a la legislación nacional. Cuando se producen retrasos en la transposición de legislación pertinente de la UE a las leyes nacionales, la Comisión inicia procedimientos de infracción contra los Estados miembros individuales por dichos retrasos. Hasta la fecha se han iniciado 62 procedimientos de este tipo, y dos se hallaban en curso en julio de 2020.

**35** En 2016, entró en vigor la DCA5<sup>22</sup> con el objetivo de garantizar que las autoridades tributarias puedan acceder a la información sobre blanqueo de capitales mantenida por otros Estados miembros según la cuarta Directiva antiblanqueo<sup>23</sup>, por la que se dota mejor a los Estados miembros para que puedan cumplir sus obligaciones según la DCA en relación con la evasión y el fraude fiscales. Más importante en este sentido es el acceso a la información sobre cuentas financieras de la DCA2, especialmente cuando el titular de una cuenta sujeta a comunicación de información es una estructura de intermediación financiera.

---

<sup>22</sup> Directiva (UE) 2016/2258 del Consejo, por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE en lo que se refiere al acceso de las autoridades fiscales a información contra el blanqueo de capitales.

<sup>23</sup> Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo. Las normas sobre el acceso se encuentran en los artículos 13, 30, 31 y 40.

**36** Mientras que los cinco Estados miembros que visitamos habían incorporado la DCA5 a su legislación nacional, dos de ellos todavía no habían aplicado los procedimientos para conceder a las autoridades tributarias acceso legal a la información contra el blanqueo de capitales, cuando el plazo para hacerlo finalizaba el 1 de enero de 2018. La Comisión inició tres procedimientos de infracción, que ya se habían cerrado en el momento de nuestra auditoría.

### **El alcance de la supervisión de la aplicación de la legislación es insuficiente**

**37** La Comisión realiza una supervisión de alto nivel con respecto a la aplicación de la legislación. Además, los Estados miembros deben informar a la Comisión, a través de un cuestionario anual, sobre la valoración que hacen del funcionamiento de la DCA (incluyendo estadísticas sobre intercambios de información y otros aspectos de funcionamiento). La Comisión supervisa los intercambios entre los Estados miembros basándose en el cuestionario anual y en la información de retorno mutua anual compartida entre los Estados miembros. Sin embargo, su supervisión no incluye:

- o adoptar medidas directas y eficaces para abordar la falta de calidad de los datos enviados por los Estados miembros, tal como identificó en su Evaluación de 2018<sup>24</sup> de la DCA;
- o visitas informativas a los Estados miembros, tanto para evaluar el progreso como para identificar buenas prácticas. Tales visitas podrían servir también para identificar cualquier problema que se pudiera subsanar mejorando la legislación o trasladándolo a Fiscalis 2020 (véase el [anexo VI](#)) o a los grupos de expertos en cooperación administrativa;
- o la evaluación de las herramientas de análisis de riesgos desarrolladas por los Estados miembros para examinar la información que reciben.

**38** De acuerdo con las disposiciones de la DCA<sup>25</sup>, los Estados miembros deberían aplicar sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias a las entidades que comunican información. Actualmente, la Comisión no evalúa la envergadura o el efecto disuasorio de las sanciones previstas por cada Estado miembro en su legislación. Tampoco ha ofrecido ningún elemento de referencia para comparación u orientación al respecto.

---

<sup>24</sup> Evaluación de la DCA, COM(2018) 844 final.

<sup>25</sup> Artículo 25, letra a, de la DCA.

## No se aprovechan plenamente las oportunidades de compartir las mejores prácticas y falta orientación

**39** El artículo 15 de la DCA establece que la Comisión y los Estados miembros deben evaluar y compartir su experiencia en cooperación administrativa, y prevé expresamente la posibilidad de que los Estados miembros utilicen su experiencia y mejores prácticas para contribuir a la elaboración de directrices. Para alcanzar su objetivo de fiscalidad justa en la UE<sup>26</sup>, la Comisión pone a disposición de los Estados miembros diversos foros donde compartir las buenas prácticas señaladas entre las administraciones tributarias de los Estados miembros.

**40** La Comisión ha puesto a disposición diversas herramientas para que los Estados miembros puedan desarrollar e intercambiar información y conocimientos prácticos y técnicos. De tales herramientas, la principal es el programa Fiscalis 2020<sup>27</sup>, cuya función principal es proporcionar el apoyo informático que permita los intercambios de información y financiar el intercambio de las mejores prácticas y experiencia a través de talleres, visitas de trabajo y grupos de proyectos. Su función y estructura se presentan con más detalle en el [anexo VI](#).

**41** Examinamos las acciones financiadas por Fiscalis 2020 para mejorar el intercambio de la información fiscal en la UE. Tales medidas incluían, entre 2015 y 2019, la participación de los Estados miembros en nueve talleres y cinco visitas de trabajo en el ámbito de la DCA. En el período comprendido entre 2014 y 2018, el programa también financió 660 controles simultáneos iniciados en el ámbito de la fiscalidad directa e indirecta (véase el apartado [92](#)).

**42** En general, los Estados miembros han proporcionado una información de retorno positiva sobre el trabajo de los grupos de proyecto, así como sobre el apoyo técnico, la disponibilidad y la capacidad de respuesta del personal de la UE. También han apreciado positivamente las directrices de la Comisión para la aplicación de la DCA1 y la DCA2.

**43** Sin embargo, dada la complejidad y la evolución constante de la DCA, los Estados miembros cada vez encuentran más difícil abordar todos los puntos de discusión en el transcurso de sus reuniones, cuya duración no se ha ampliado para adaptarse a la expansión de la DCA. Al mismo tiempo, la Comisión no ha aportado otras directrices

---

<sup>26</sup> «Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas», Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea, 2015.

<sup>27</sup> Reglamento (UE) n.º 1286/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

sobre el uso de la información (p. ej., los intercambios de la DCA3 y la DCA4 y otras herramientas proporcionadas por la DCA). En 2019, los Estados miembros crearon un nuevo grupo de proyecto Fiscalis, orientado a la utilización de análisis avanzados para medir la calidad de los datos en un marco común, pero la iniciativa todavía no ha producido resultados.

**44** Las autoridades fiscales de los Estados miembros visitados expresaron el deseo de realizar más intercambios de buenas prácticas (a través de grupos de proyectos, talleres y visitas de trabajo) y directrices, especialmente en el ámbito del análisis y el uso de los datos.

### Los Estados miembros solo hacen un uso limitado de la información objeto de intercambio automático

**45** Para asegurar que el sistema de intercambio de información funcione del modo apropiado, los datos que los Estados miembros intercambien deben ser exactos, completos y enviarse cuando puedan ser más útiles. Así, pues, en los cinco Estados miembros visitados, evaluamos cómo se organizaba la transmisión automática de datos y cómo utilizaban las autoridades fiscales la información que recibían.

### El intercambio automático de información presenta insuficiencias en lo que respecta a la actualidad, la precisión y la exhaustividad

**Los datos de la DCA1 no siempre están completos y, a veces, la información se comparte tarde**

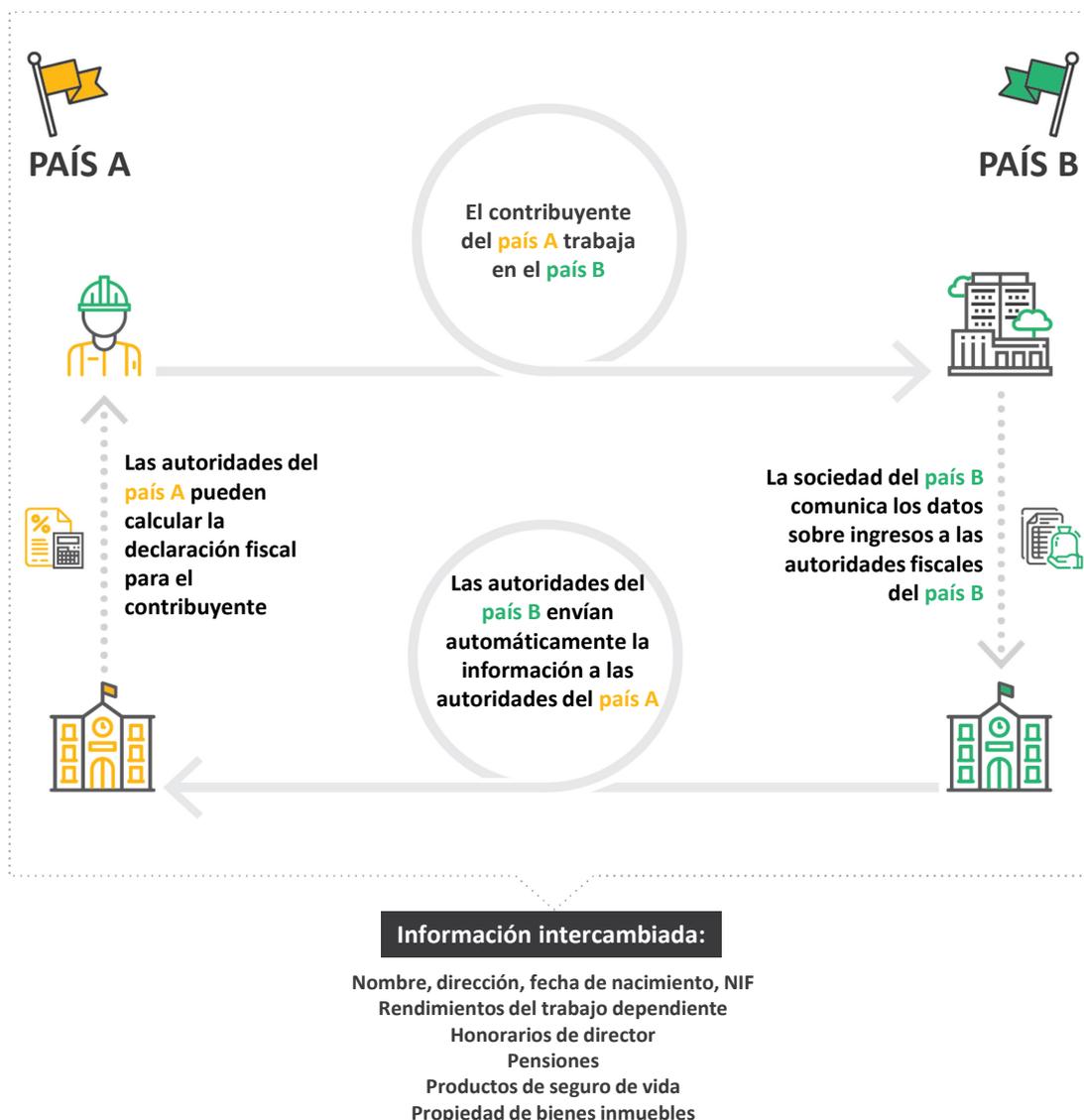
**46** En cada Estado miembro visitado, la información es recogida de las bases de datos nacionales por las autoridades fiscales para la DCA1<sup>28</sup>, (véase la *ilustración 3*), pero no se recogen todas las categorías de información de ingresos. La información procede de las bases de datos locales (que contienen nombres, direcciones, fechas de nacimiento, números de identificación fiscal (NIF), cifras de ingresos y datos de los impuestos retenidos). Previamente a su transmisión, la información se valida automáticamente de conformidad con las directrices técnicas aplicables al proceso de comunicación de la DCA1. Además de la validación automática, solo uno de los cinco Estados miembros visitados realizaba controles de la calidad de los datos (su

---

<sup>28</sup> Rendimientos del trabajo dependiente, honorarios de director, productos de seguro de vida, pensiones, propiedad de bienes inmuebles y rendimientos inmobiliarios (véase el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2011/16/UE del Consejo).

integridad, exactitud y actualidad). Se trataba de controles manuales practicados en una muestra de datos limitada, y no se aplicaban como un proceso sistemático.

### Ilustración 3 – Diagrama de flujo de los intercambios de la DCA1



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**47** Una cuestión que concierne a la integridad de los datos en la DCA1 es el hecho de que los Estados miembros rara vez vinculan la información que envían a un NIF expedido por el país de residencia del contribuyente. En el trienio comprendido entre 2015 y 2017, solo el 2 % de los contribuyentes afectados por el intercambio automático de información estaba asociado a un NIF emitido por el país receptor<sup>29</sup>. Los Estados miembros utilizan otros datos (nombre, dirección, fecha de nacimiento, etc.) para efectuar cruces de datos con sus propios contribuyentes residentes (véase el

<sup>29</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, COM(2018) 844 final.

apartado 59). Sin embargo, el NIF es un identificador único para cada contribuyente, de modo que proporcionarlo incrementaría la capacidad de los Estados miembros para identificar a los contribuyentes correspondientes y evaluar correctamente los impuestos relacionados. En su propuesta de enmienda de la DCA, la Comisión abordó la cuestión de la obligatoriedad de la comunicación del NIF para los datos de la DCA1<sup>30</sup>.

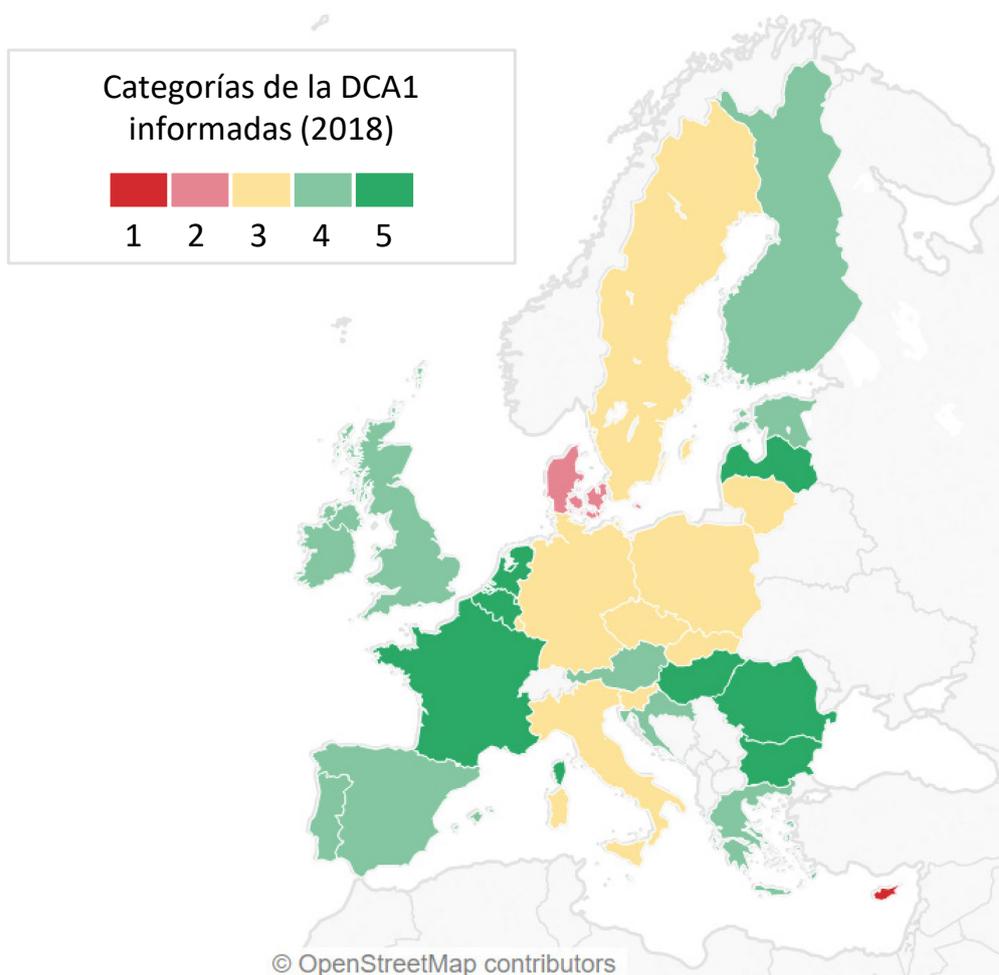
**48** La integridad de los datos queda afectada porque, en virtud de las normas actualmente aplicables al intercambio automático de información, los Estados miembros no están obligados a recopilar información sobre todas las categorías de ingresos de la DCA1, sino que solo deben presentar la información «que esté disponible»<sup>31</sup>. Por lo general, las autoridades fiscales se opusieron a comunicar todas las categorías de información. Incluso las pocas que aceptaron la propuesta en teoría señalaron que su puesta en práctica supondría una importante carga de trabajo adicional. Así, solo unos pocos Estados miembros recopilan y comunican las cinco categorías de información de la DCA1 (véase la *ilustración 4*).

---

<sup>30</sup> Propuesta de Directiva por la que se modifica la DCA, COM(2020) 314 final, julio de 2020.

<sup>31</sup> Artículo 8, apartado 2, de la *Directiva 2011/16/UE del Consejo*.

### Ilustración 4 – Número de categorías de ingresos de la DCA1 comunicadas en 2018



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de estadísticas de la Comisión<sup>32</sup>.

**49** La omisión de una categoría de datos en ocasiones se debe a la dificultad de acceder a la información. Por ejemplo, los rendimientos inmobiliarios se suelen anotar en registros locales independientes, en los que el seguimiento por las autoridades fiscales no es fácil. La omisión también puede deberse a las circunstancias de un régimen fiscal en particular (p. ej., los Estados miembros que no gravan los productos de seguro de vida no dispondrán de la información correspondiente inmediatamente en sus registros tributarios). Puede deberse, además, a que un Estado miembro no mantenga registros separados o distintos, lo que puede suceder en el caso de los rendimientos del trabajo dependiente y los honorarios de director.

<sup>32</sup> Mapa de fondo: colaboradores de ©OpenStreetMap con licencia Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

**50** Los Estados miembros deben compartir la información de la DCA1 en el plazo de seis meses a partir del cierre del ejercicio fiscal durante el cual la información pasó a estar disponible. Aunque, por lo general, los Estados miembros respetan los plazos legales, desde que la DCA1 entró en vigor, por término medio, la información se ha intercambiado doce meses después del cierre del ejercicio fiscal correspondiente<sup>33</sup>.

**El intercambio de información prevista en la DCA2 suele funcionar con puntualidad, pero la falta de calidad e integridad de los datos persiste**

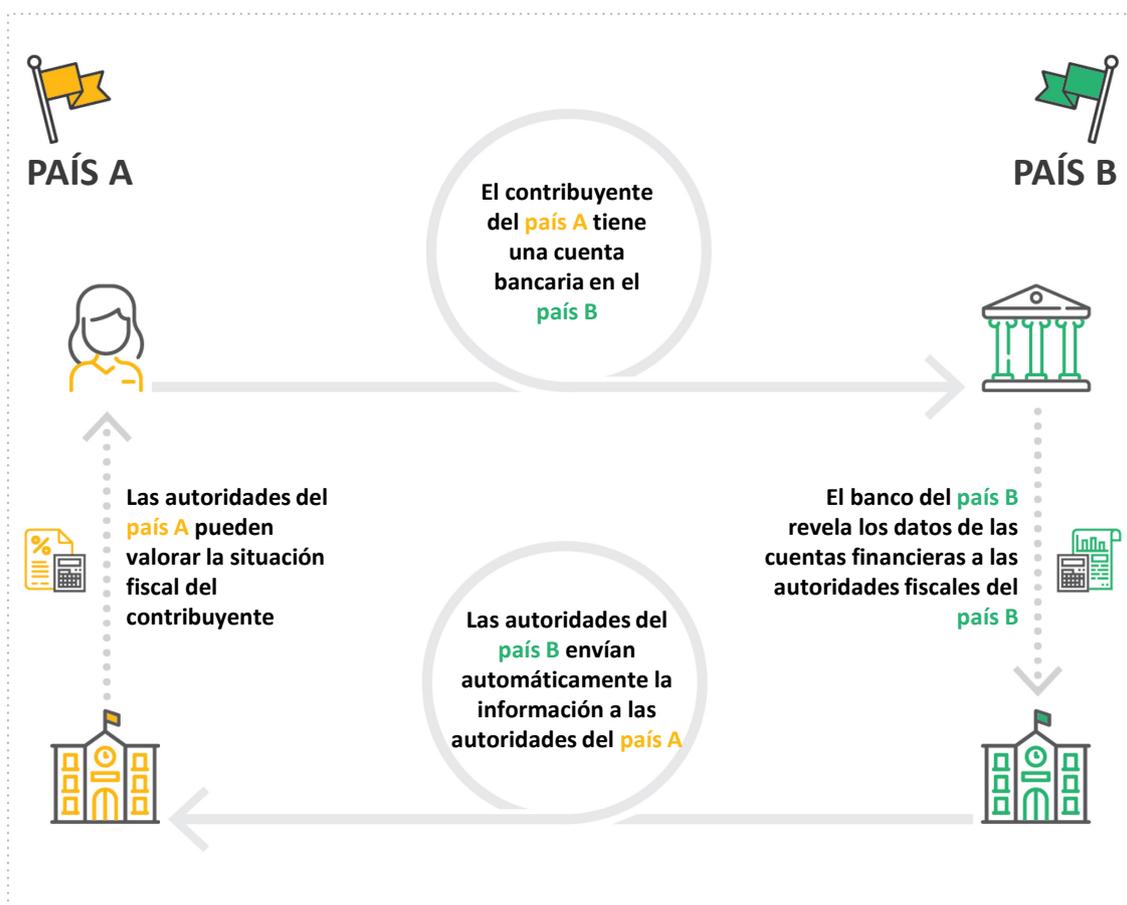
**51** Con respecto a la DCA2, el proceso de recopilación de los datos difiere ligeramente del de la DCA1 (véase la *ilustración 5*). Las instituciones obligadas a comunicar información utilizan portales web especializados para enviar informes estándar<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, COM(2018) 844 final.

<sup>34</sup> Estos contienen la información mencionada en el artículo 8, apartado 3, letra a), de la Directiva 2011/16/UE del Consejo, modificada por la [Directiva 2014/107/UE del Consejo](#).

## Ilustración 5 – Diagrama de flujo de los intercambios de la DCA2



### Información intercambiada:

Número de cuenta  
 Nombre, dirección, fecha de nacimiento, NIF  
 Cobros de intereses y dividendos  
 Ciertos cobros de pólizas de seguro  
 Saldos acreedores de cuentas  
 Producto de la venta de activos financieros

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**52** Solo en uno de los Estados miembros visitados por el Tribunal de Cuentas Europeo, las autoridades fiscales practicaban controles de calidad en los datos enviados por las instituciones financieras. Sin embargo, detectamos problemas que podían afectar a la integridad de los datos de la DCA2 en cada uno de los Estados miembros. Tres de ellos carecían de procedimientos específicos para controlar a las instituciones financieras en relación con la calidad y la integridad de los datos enviados. Cuatro no mantenían un registro de las instituciones financieras afectadas por el requisito de comunicación de la DCA2, cuando ello las ayudaría a comprobar que todos los informes se hubieran enviado.

**53** Los cinco Estados miembros tenían en funcionamiento un sistema de sanciones relativas a las obligaciones de comunicación de la DCA2, pero ninguno de ellos había impuesto ninguna sanción todavía. Aplicar sanciones implica disponer de procedimientos claros para la comprobación de los datos y auditar periódicamente las instituciones obligadas a comunicar información. Además, existe el riesgo de que las sanciones no sean lo suficientemente importantes como para tener un efecto disuasorio.

**54** Asimismo, observamos varios problemas relativos a la calidad de los datos de la DCA2, en particular con respecto a la no comunicación de los NIF extranjeros. Las instituciones financieras están obligadas a registrar y comunicar los números de identificación fiscal de los titulares de cuentas, incluso los expedidos por otros Estados miembros. Sin embargo, de los datos intercambiados por los Estados miembros, solo el 70 % de las cuentas cuyos titulares son personas físicas estaba asociado a un NIF; y solo el 73 % de las cuentas cuyos titulares eran personas jurídicas<sup>35</sup> estaba asociado a un número de registro de la sociedad.

**55** Otra cuestión relativa a la calidad de los datos es la duplicación de los registros de cuentas cuando existen varios titulares reales. Además, el formato de notificación actual no permite la identificación de las cuentas de titularidad múltiple. En consecuencia, las autoridades fiscales adjudican la cantidad total a diversos titulares, lo que da lugar a la duplicación de los registros de cuentas.

**56** Conforme al artículo 14, apartado 2, de la DCA, los Estados miembros deben proporcionar información de retorno anual bilateral sobre la información que reciben mediante el intercambio automático (AEOI). En la práctica, sin embargo, la única información anual que se transmite se refiere a los índices de coincidencia obtenidos entre los datos extranjeros y nacionales (véase el apartado 59). La información de retorno sobre la calidad, integridad y actualidad de los datos es muy escasa; y es nula con respecto a otros aspectos cuantitativos o cualitativos.

---

<sup>35</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, COM(2018) 844 final.

## Los Estados miembros reciben enormes cantidades de información, que normalmente es infrautilizada

### La eficacia de los sistemas de cruce de datos varía significativamente entre los Estados miembros con datos divergentes no utilizados

**57** Cada año, los Estados miembros intercambian millones de datos individuales. Para utilizar los datos a efectos de fiscalidad, los Estados miembros deben cruzarlos con los datos de sus contribuyentes e identificar los que son pertinentes. El objetivo de los sistemas de cruce de datos es identificar el mayor número posible de contribuyentes, a fin de garantizar el mayor grado de cumplimiento tributario.

**58** Comprobamos de qué modo los cinco Estados miembros utilizaban sus sistemas informáticos y procesos de cruce de datos para encontrar a los contribuyentes pertinentes y recaudar los impuestos correspondientes.

**59** Para ello utilizaban una serie de programas informáticos automáticos o semiautomáticos para cotejar la información correspondiente de la DCA1 y la DCA2 con los residentes fiscales. Si los datos recibidos no concuerdan, no se podrán utilizar para evaluar los impuestos correspondientes. La eficacia de estos sistemas depende de su flexibilidad inherente y de su interconectividad con las bases de datos tributarias locales, y depende también de la calidad de la información recibida. Dos Estados miembros también cotejaban los datos manualmente.

**60** El cruce automático de datos suele utilizar claves de búsqueda que ejecutan algoritmos basados en combinaciones de campos (nombre, dirección y fecha de nacimiento son los más comunes para la DCA1, mientras que la DCA2 se centra más en la asociación de NIF). Los sistemas de tres de los Estados miembros visitados por el Tribunal de Cuentas Europeo también permitían obtener coincidencias aproximadas (con aproximaciones de los datos recibidos; por ejemplo, nombres o direcciones similares). El cruce semiautomático de datos combina el cruce manual de datos con una gama más simple de claves de búsqueda (por ejemplo, solo direcciones) o comparaciones con otras bases de datos externas.

**61** Las tasas de coincidencia varían considerablemente de un país a otro y según la categoría de información. La no obtención de una correspondencia puede deberse a procesos de cruce de datos ineficaces, a unos datos entrantes erróneos o incompletos o a falta de registros del contribuyente en el Estado miembro receptor. Al proporcionar información de retorno (véase el apartado 56), los Estados miembros visitados, actualmente, no indican las razones de las bajas tasas de coincidencia ni describen problemas específicos.

**62** En los cinco Estados miembros visitados por el Tribunal de Cuentas Europeo, las tasas globales de coincidencia oscilaban entre el 68 % y el 99 % en la DCA1, y del 70 % al 95 % en la DCA2 (un Estado miembro todavía no había analizado sus datos de la DCA2 correspondientes a 2016). Los índices más elevados correspondían a un volumen significativo de cruces manuales de datos, pero dos Estados miembros habían obtenido muy buenos resultados utilizando únicamente un proceso de cruce de datos automático o semiautomático.

**63** Estas tasas de correspondencia muestran que cantidades importantes de información no se utilizan, ya que no se cotejan con los contribuyentes en cuestión afectados, y ninguno de los Estados miembros visitados por el Tribunal de Cuentas Europeo realiza actualmente comprobaciones adicionales de los datos no coincidentes. No utilizar los datos no coincidentes da lugar a un déficit fiscal.

#### **La información a la que se refieren la DCA1 y la DCA2 no se utiliza de manera rigurosa**

**64** El Tribunal de Cuentas Europeo evaluó el modo en que los cinco Estados miembros visitados utilizaban la información correspondiente a la DCA1 y la DCA2. Un Estado miembro señalaba ciertos campos de datos en las declaraciones de impuestos, pero sin introducir previamente los importes. Otro notificaba a los contribuyentes que la información estaba disponible y que ellos deberían rellenar los campos correspondientes. Ambos Estados miembros nos señalaron que sus estrategias tenían un efecto disuasorio en los contribuyentes por lo que respecta a la no declaración de los ingresos e incrementaban su cumplimiento. Los tres Estados miembros restantes no proporcionaban declaraciones fiscales cumplimentadas previamente.

**65** Un requisito previo clave para un uso eficiente de los datos es efectuar un análisis de riesgos de los datos recibidos. En 2015-2016, un grupo de proyecto de Fiscalis elaboró una directriz para los Estados miembros sobre el cruce y el análisis de los datos. La directriz tenía por objeto principal ayudar a los Estados miembros a establecer estrategias de gestión de riesgos o ajustar las estrategias existentes a los nuevos requisitos establecidos en el intercambio automático y obligatorio de información. La directriz identifica riesgos comunes y propone indicadores de riesgo claves y enfoques concretos para la selección de los contribuyentes de alto riesgo.

**66** Solo dos de los cinco Estados miembros llevaban a cabo un análisis de riesgos estructurado de los datos entrantes; y un tercero únicamente utilizaba procedimientos no normalizados a nivel regional o local. Los dos Estados miembros restantes todavía

no habían llevado a cabo un análisis de riesgos de los datos de la DCA1 y la DCA2 que habían recibido con respecto al período 2015-2018.

**67** En uno de los Estados miembros visitados, tras una amplia campaña dirigida a contribuyentes de alto riesgo seleccionados a través de un análisis de riesgos central, se evaluaron elevados volúmenes adicionales de impuesto. En otro estado Miembro, las campañas de revelación de información voluntaria con respecto a ingresos obtenidos en el extranjero de la DCA1 y la DCA2 del período 2015-2017, sin sanciones por pago fuera de plazo, dieron lugar a un gran número de revelaciones de información voluntaria e importantes ingresos fiscales adicionales. Una campaña independiente en el mismo Estado miembro, en la que se enviaron cartas a los contribuyentes seleccionados sobre la información de la DCA2 recibida con respecto a 2015 y 2017 tuvo menos éxito por la baja tasa de respuesta. Un tercer Estado miembro había utilizado esporádicamente información de la DCA en campañas sucesivas, pero los resultados no eran coherentes.

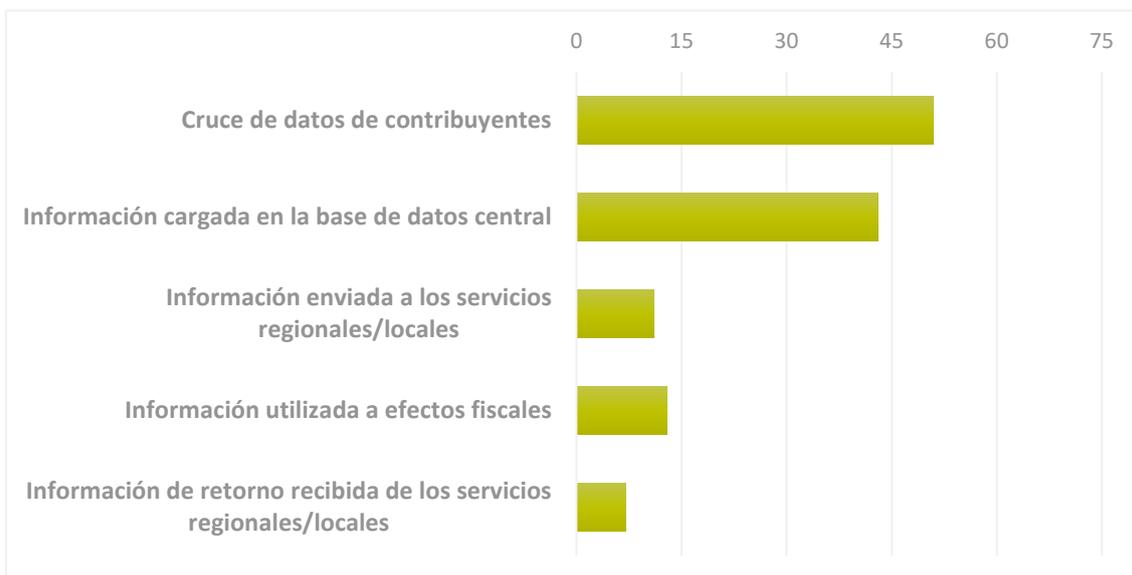
#### **En general, la información está infrautilizada**

**68** En los Estados miembros visitados, extrajimos una muestra compuesta por un total de 150 elementos de información recibidos durante 2016 (75 en el marco de la DCA1 y 75 en el de la DCA2) para determinar cómo habían utilizado la información las autoridades fiscales. Constatamos que, mientras que la información de 105 elementos de la muestra auditados fue cotejada e introducida en las bases de datos de una autoridad fiscal, se descartaron 60 elementos (sin un análisis de riesgos o justificación) y solo 45 dieron lugar a medidas adicionales relacionadas con la fiscalidad.

**69** En el caso de la DCA1 (véase la *ilustración 6*):

- 51 elementos fueron objeto de controles cruzados con contribuyentes en bases de datos nacionales, mientras que 24 no se cotejaron ni analizaron con mayor profundidad;
- de los 51 elementos cotejados, 40 se introdujeron en bases de datos centrales, pero no se disponía de información sobre cómo se utilizaron después, y 11 elementos se remitieron a agencias tributarias regionales o locales para ser objeto de seguimiento;
- se hallaron pruebas de que 13 elementos se utilizaron para revisar declaraciones tributarias y calcular impuestos adicionales, o para realizar auditorías fiscales; las agencias tributarias locales solo proporcionaron información de retorno en siete casos.

## Ilustración 6 – Utilización de 75 datos de la DCA1 de la muestra extraída en los Estados miembros

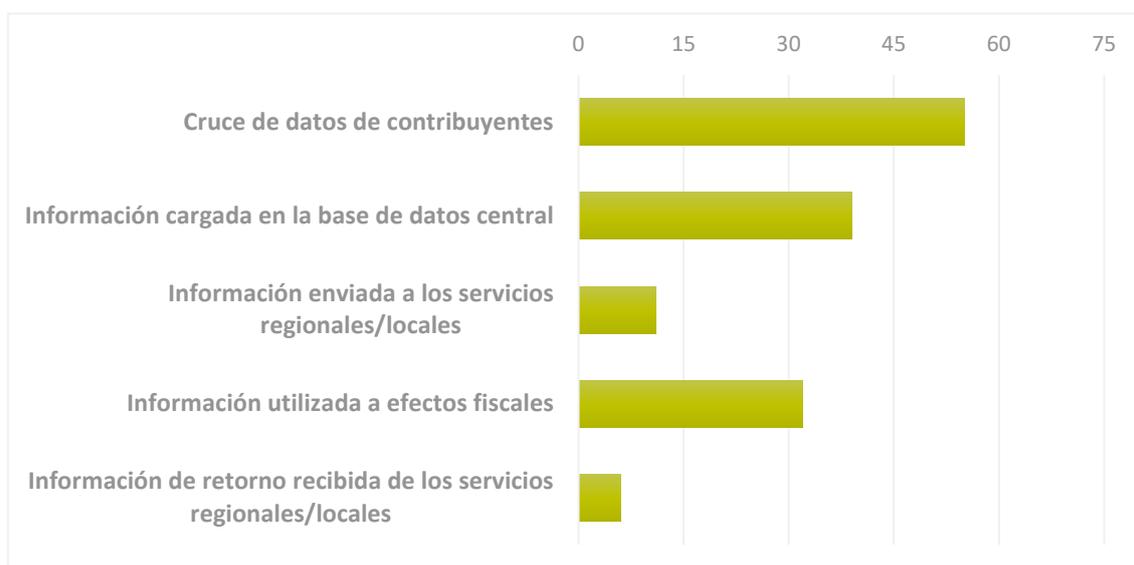


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**70** En el caso de la DCA2 (véase la [ilustración 7](#)):

- 55 elementos se cotejaron con contribuyentes en bases de datos nacionales, mientras que 20 no se cotejaron ni fueron objeto de análisis adicionales;
- de los 55 elementos cotejados, 39 se introdujeron en bases de datos centrales, pero no se disponía de información sobre cómo se utilizaron después; 11 elementos se enviaron a agencias tributarias regionales o locales para ser objeto de seguimiento y cinco elementos no se utilizaron en absoluto;
- se hallaron pruebas de que 32 elementos se utilizaron para prerrellenar declaraciones tributarias y calcular impuestos adicionales, o para realizar auditorías fiscales, y las agencias tributarias locales solo proporcionaron información de retorno en seis casos.

## Ilustración 7 – Uso de 75 elementos de datos de la DCA2 de la muestra extraída en los Estados miembros



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**71** La escasez de información de retorno de los servicios centrales o locales sobre el uso de la información recibida era un problema en todos los Estados miembros que visitamos. Tal información es esencial para medir el rendimiento de la utilización de la información y sus beneficios.

**La información que figura en el directorio de la DCA3 de la UE está completa en su mayor parte, pero los Estados miembros la utilizan poco**  
**Los intercambios de información han aumentado, pero hay información que todavía no se comunica**

**72** La DCA3<sup>36</sup> amplió el alcance del intercambio automático y obligatorio de información para los acuerdos tributarios previos transfronterizos y los acuerdos previos de valoración de precios de transferencia. Esta información se intercambia a través de un directorio central de la UE creado y mantenido por la Comisión. Los Estados miembros deben cargar toda la información de la DCA3 en el directorio, donde está accesible para todos los Estados miembros, pero con acceso limitado para la Comisión, de acuerdo con la legislación vigente.

<sup>36</sup> Directiva (UE) 2015/2376 del Consejo, que modifica la Directiva 2011/16/UE en lo que respecta al intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad.

**73** La DCA<sup>37</sup> excluye explícitamente los acuerdos previos transfronterizos de los intercambios automáticos de información si estos afectan e implican exclusivamente a los asuntos fiscales de personas físicas. El efecto de esta disposición es que las decisiones adoptadas con respecto a particulares con un elevado patrimonio queden eximidas del intercambio automático y obligatorio de información.

**74** El Parlamento Europeo expresó preocupación acerca de esta laguna fiscal en una resolución de 2019<sup>38</sup>. Planteó la cuestión de que los particulares con un patrimonio elevado y los particulares con un patrimonio ultraelevado movían sus ganancias a través de múltiples territorios fiscales, obteniendo acuerdos transfronterizos no sujetos a comunicación y evitando pagar su cuota justa de impuesto.

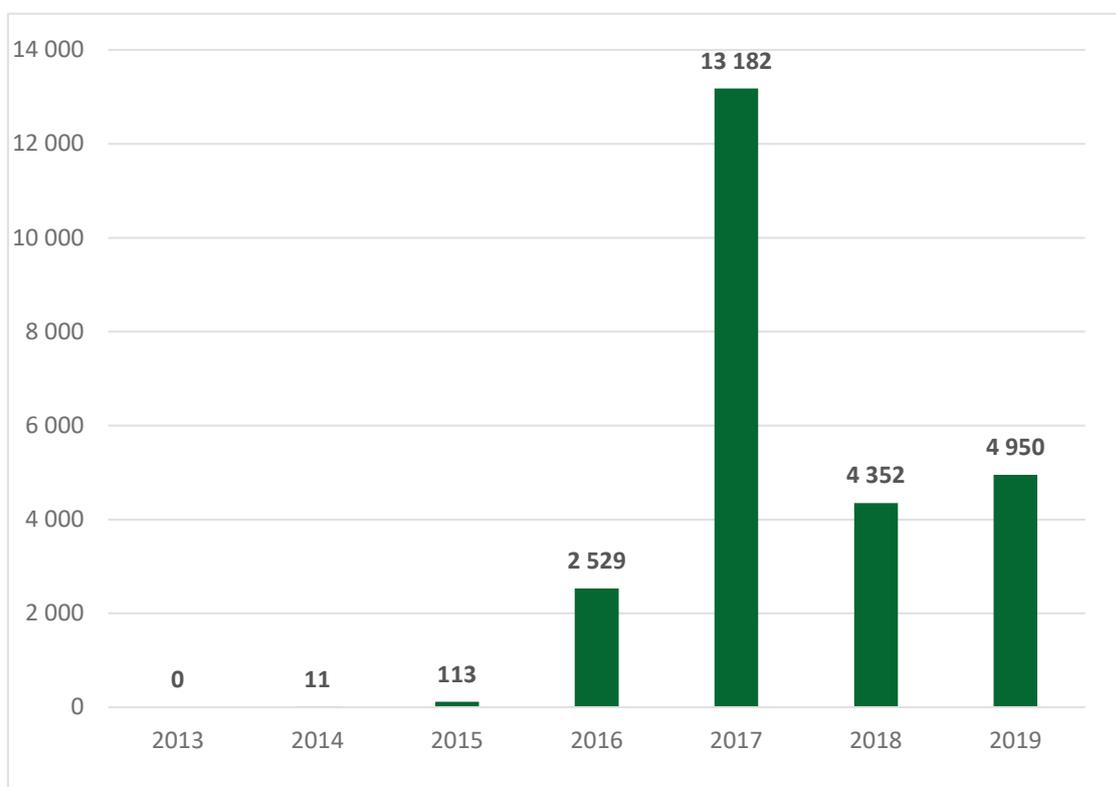
**75** Antes de 2016, los Estados miembros apenas intercambiaban información sobre los acuerdos previos transfronterizos y los acuerdos previos de valoración de precios de transferencia. El número de intercambios llegó al máximo en 2017, poco después de que pasaran a ser obligatorios, y los acuerdos previos transfronterizos y los acuerdos de precios anticipados emitidos antes de 2017 se hicieron públicos en el primer conjunto de datos de declaración (véase la *ilustración 8*).

---

<sup>37</sup> Artículo 8a, apartado 4, de la Directiva 2011/16/UE del Consejo, en su versión modificada por la [Directiva \(UE\) 2015/2376 del Consejo](#).

<sup>38</sup> [Resolución del Parlamento Europeo](#), de 26 de marzo de 2019, sobre delitos financieros y evasión y elusión fiscales [2018/2121(INI)].

## Ilustración 8 – Volumen de información intercambiada con arreglo a la DCA3, 2013-2019



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cifras proporcionadas por la DG Fiscalidad y Unión Aduanera.

### Los datos de la DCA3 son en general muy exhaustivos

**76** Examinamos las cargas efectuadas por los Estados miembros en el directorio de la información requerida y no observamos problemas importantes en relación con la exhaustividad de la base de datos. Sin embargo, en ocasiones, la calidad de los datos era deficiente:

- los Estados miembros a menudo no indicaban el nombre de los contribuyentes individuales, lo que complica el cruce de datos en el país de destino;
- según los Estados miembros visitados y la evaluación de la DCA<sup>39</sup> efectuada por la Comisión, el resumen de las resoluciones introducidas a veces carecía de suficiente detalle para obtener una comprensión adecuada de la información subyacente; resultaba difícil para los Estados miembros saber cuándo debían solicitar información adicional y, si lo hacían, demostrar que la necesitaban para la liquidación del impuesto.

<sup>39</sup> Evaluación de la DCA, SWD(2019) 327 final.

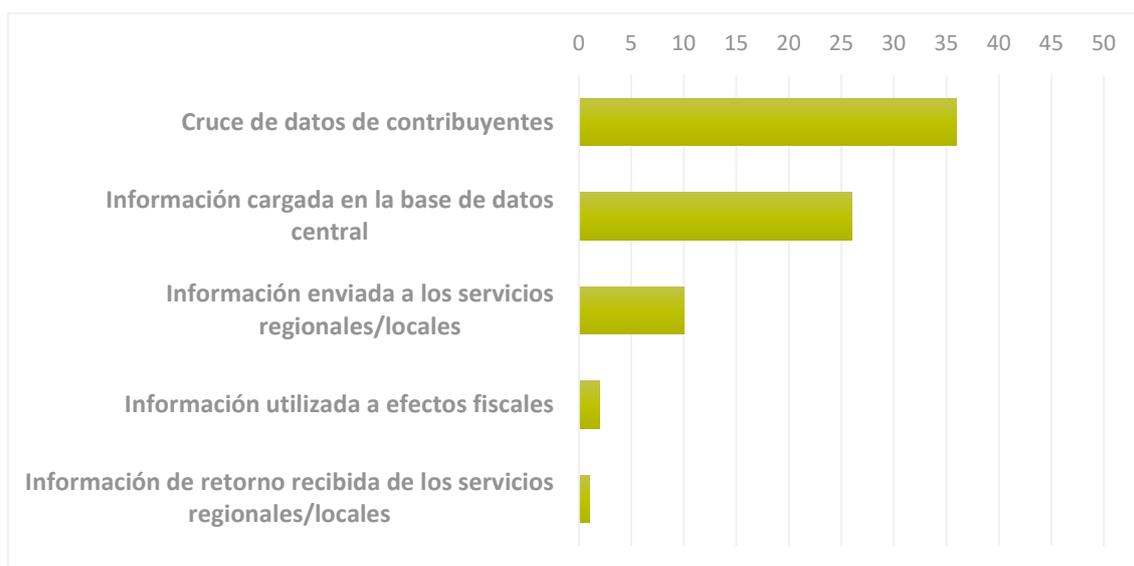
### Uso mínimo de la información de la DCA3

**77** Ninguno de los Estados miembros visitados llevaba a cabo sistemáticamente análisis de riesgos de la información introducida en el directorio central de la UE. Sin embargo, un Estado miembro había analizado la información de la DCA3 que se había cargado en 2017, y había seleccionado parte de ella para ulterior investigación. Aunque, en general, pudo cotejar la información con los contribuyentes, el Estado miembro carecía de un procedimiento para analizarla y utilizarla en su seguimiento de la fiscalidad.

**78** En cada Estado miembro visitado, extrajimos una muestra de 10 elementos de datos correspondientes a los años 2013 a 2018 para comprobar el modo en que los Estados miembros utilizaban la información del directorio (véase la *ilustración 9*). De los 50 elementos de la muestra, solo se utilizó el 4 %:

- 36 fueron objeto de controles cruzados con contribuyentes, y 14 no se cotejaron o no se utilizaron en modo alguno;
- de los 36 elementos cotejados, 26 se cargaron en las bases de datos nacionales centrales, y 10 se enviaron a las agencias tributarias locales;
- solo dos elementos se utilizaron a efectos de seguimiento de la fiscalidad, y en un solo caso una agencia tributaria local envió información de retorno.

### Ilustración 9 – Utilización de los 50 datos de la DCA3 de la muestra extraída en los Estados miembros



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## Utilización mínima de la información contenida en los informes de la DCA4

**79** La DCA4<sup>40</sup> introdujo los informes país por país (*ilustración 10*), un requisito para los grandes grupos multinacionales, a partir del ejercicio fiscal 2016, para publicar información clave que incluía:

- datos clave de ingresos y activos;
- el lugar de donde obtienen los beneficios;
- dónde (dentro y fuera de la Unión Europea) pagan sus impuestos;
- número de empleados, etc.

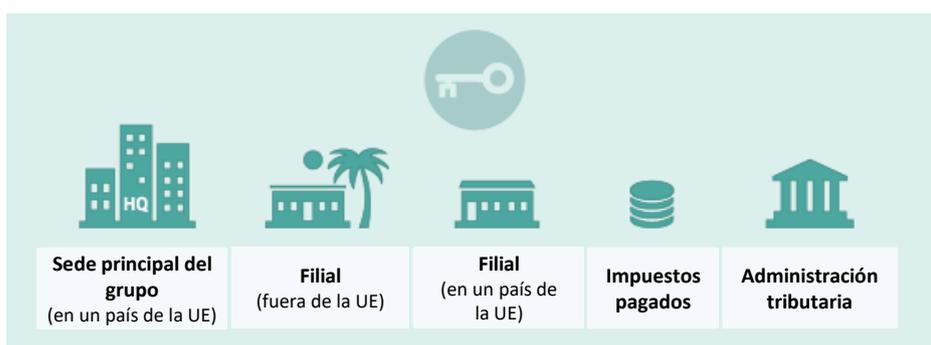
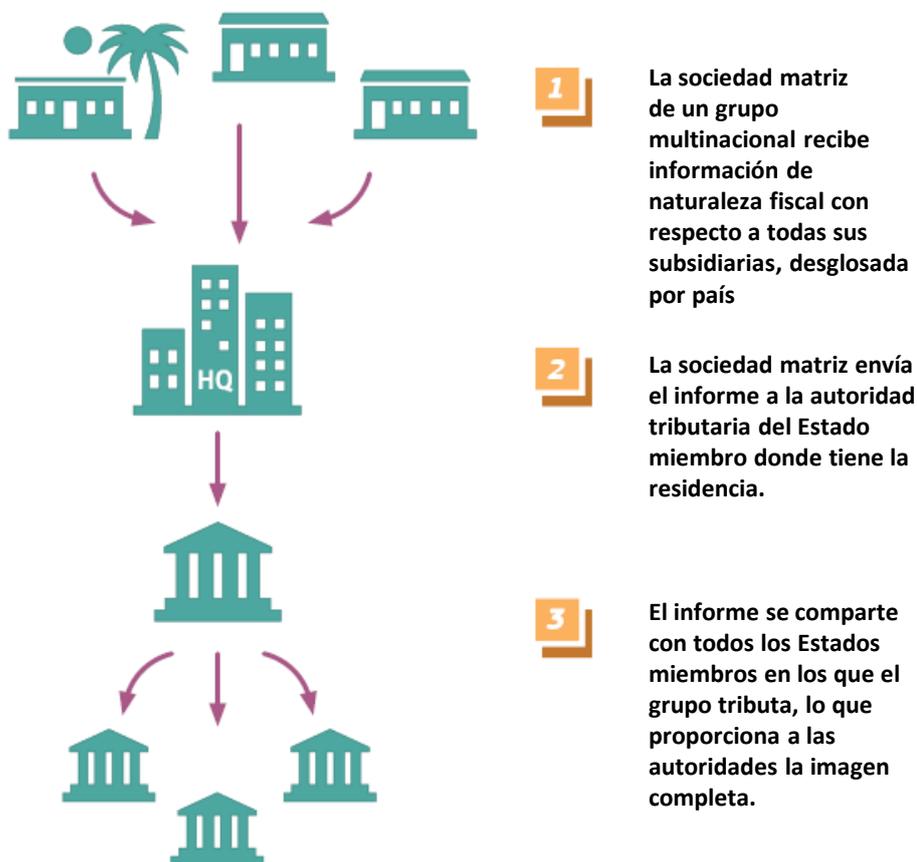
---

<sup>40</sup> Directiva (UE) 2016/881 del Consejo, que modifica la Directiva 2011/16/UE en lo que respecta al intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad.

## Ilustración 10 – Funcionamiento de los informes país por país

### DIRECTIVA RELATIVA A LA COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA REVISADA

#### ¿CÓMO FUNCIONARÁ EL INFORME PAÍS POR PAÍS?



Fuente: Comisión Europea, DG Fiscalidad y Unión Aduanera.

## Los Estados miembros no garantizan que la información de la DCA4 sea exhaustiva

**80** Los Estados miembros deben recopilar anualmente información de las empresas a las que se refiere la DCA4. Los Estados miembros visitados por el Tribunal de Cuentas Europeo disponían de sistemas informáticos destinados a esta finalidad y habían emitido directrices generales de comunicación de información para las sociedades afectadas.

**81** Los cinco Estados miembros confiaban en la buena voluntad de las sociedades de cumplir sus obligaciones de transmitir información. Las autoridades fiscales no comprobaban suficientemente si todas las entidades obligadas a comunicar información en un ejercicio determinado realmente habían cumplido su deber. Además, cuatro de los cinco Estados miembros limitaban sus controles a verificar los criterios técnicos proporcionados por la OCDE y la Comisión. Solo uno aplicaba sus propios análisis de riesgos adicionales a los datos que intercambiaba con otros Estados miembros.

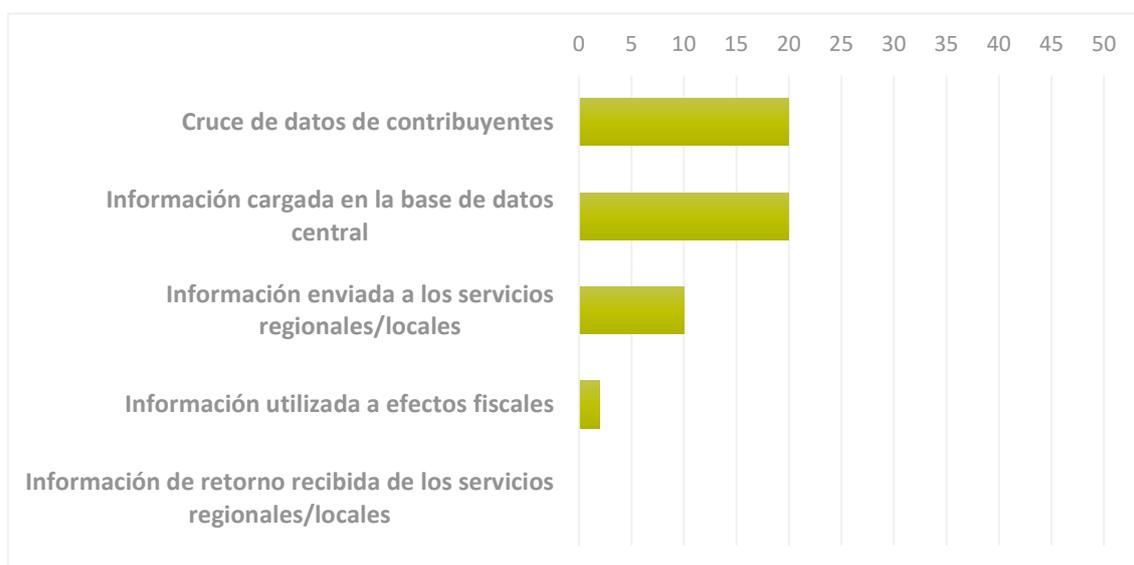
## La información a la que se refiere la DCA4 está muy infrautilizada

**82** Los Estados miembros visitados hacían muy poco uso de la información recibida en el marco de la DCA4. Solo uno de ellos había dispuesto un sistema riguroso de análisis de riesgos, lo que representa una práctica excelente en este ámbito. Tras el análisis de riesgos, la información se transfería a los equipos tributarios regionales y estos la utilizaban en sus trámites fiscales. Dos de los otros Estados miembros realizaban cruces de datos y tenían previsto un mecanismo de análisis de riesgos, mientras que los dos restantes no habían utilizado la información recibida.

**83** En cada Estado miembro visitado, recogimos una muestra de 10 informes país por país de los ejercicios fiscales 2016-2017 para comprobar cómo utilizaban los Estados miembros la información (véase la *ilustración 11*). De los 50 informes de la muestra, solo se utilizó el 4 %:

- 20 habían sido objeto de cruce de datos con contribuyentes, mientras que 30 no se habían utilizado en absoluto;
- los 20 informes cotejados se habían cargado en las bases de datos centrales y 10 habían sido objeto de análisis de riesgos, sin que de ello resultaran riesgos importantes;
- solo dos informes se habían utilizado para seguimiento de la fiscalidad; y hasta el momento no se había recibido información de retorno sobre su uso.

## Ilustración 11 – Utilización de los 50 elementos de datos de la DCA4 de la muestra extraída en los Estados miembros



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## Los intercambios previa petición, los intercambios espontáneos y los controles simultáneos funcionan bien

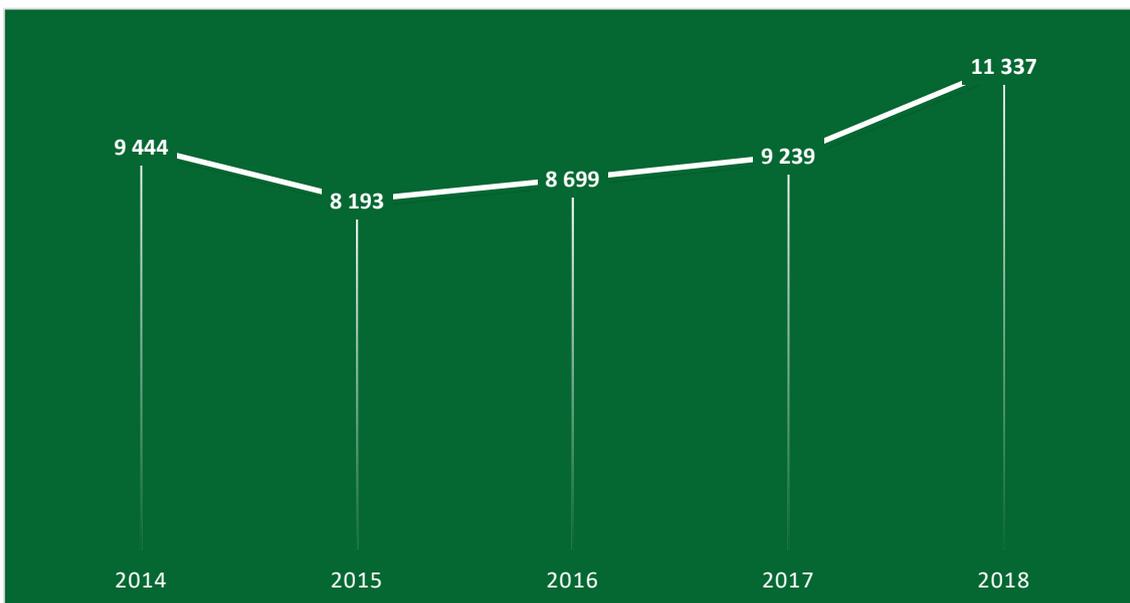
Los intercambios de información previa petición y los intercambios espontáneos de información funcionan razonablemente bien, a pesar de los retrasos en las respuestas y la deficiente información de retorno

**84** Todos los Estados miembros visitados por el Tribunal de Cuentas Europeo tenían mecanismos que funcionan bien para los intercambios de información previa petición<sup>41</sup> y los intercambios espontáneos de información<sup>42</sup>. En el conjunto de la UE, estos procesos se aplican desde hace muchos años, y se usan de un modo coherente, con un incremento firme interanual en los intercambios de información previa petición y un incremento interanual exponencial en los intercambios espontáneos de información (véanse la [ilustración 12](#) y la [ilustración 13](#)).

<sup>41</sup> Artículo 5 de la DCA.

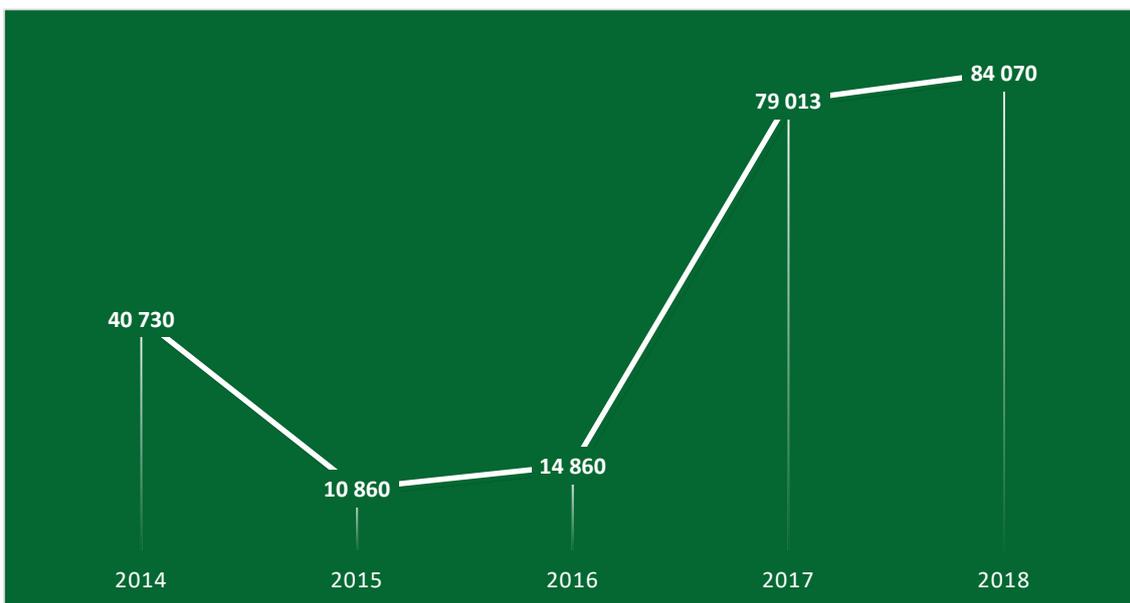
<sup>42</sup> Artículo 9 de la DCA.

### Ilustración 12 – Intercambio de información previa petición: número de peticiones de información por parte de los Estados miembros



Fuente: Estadísticas de la Comisión — Comité de cooperación administrativa en materia de fiscalidad.

### Ilustración 13 – Intercambio espontáneo de información: número de intercambios



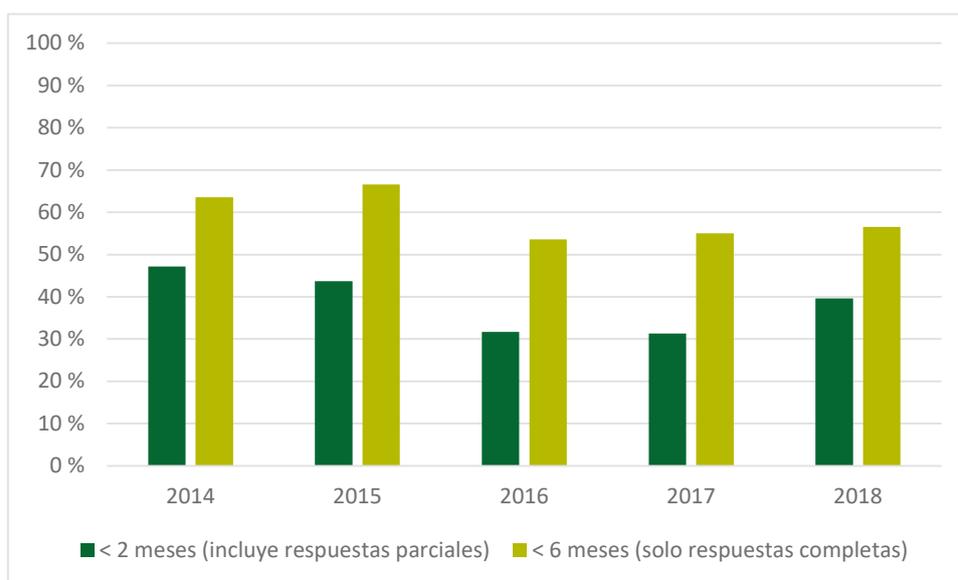
Fuente: Estadísticas de la Comisión — Comité de cooperación administrativa en materia de fiscalidad.

**85** En los Estados miembros visitados, la mayor parte de las peticiones de información se inician por las agencias tributarias locales o regionales, y se envían a las autoridades fiscales nacionales para revisión. Las respuestas también se verifican primero a nivel central, y a continuación es posible pedir información detallada adicional al Estado miembro remitente. Al recibir una petición de información desde el

extranjero, las autoridades fiscales centrales responden inmediatamente si la información está disponible a nivel central. Se recurre a las agencias tributarias regionales o locales cuando se trata de peticiones más específicas o complejas. Los intercambios espontáneos se suelen activar cuando una agencia tributaria regional identifica información pertinente para la situación fiscal en otro Estado miembro.

**86** Según las estadísticas de la Comisión del período 2014-2018, por término medio, el 59 % de las respuestas a las peticiones de información se envió en el plazo de seis meses<sup>43</sup> (véase la *ilustración 14*). Nuestra auditoría en los cinco Estados miembros mostró que solían producirse retrasos cuando las peticiones eran complejas o poco claras.

### Ilustración 14 – Porcentaje de respuestas en los intercambios de información previa petición recibidas en un plazo de dos a seis meses



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, basado en los datos estadísticos recopilados por la Comisión para el período 2014-2018.

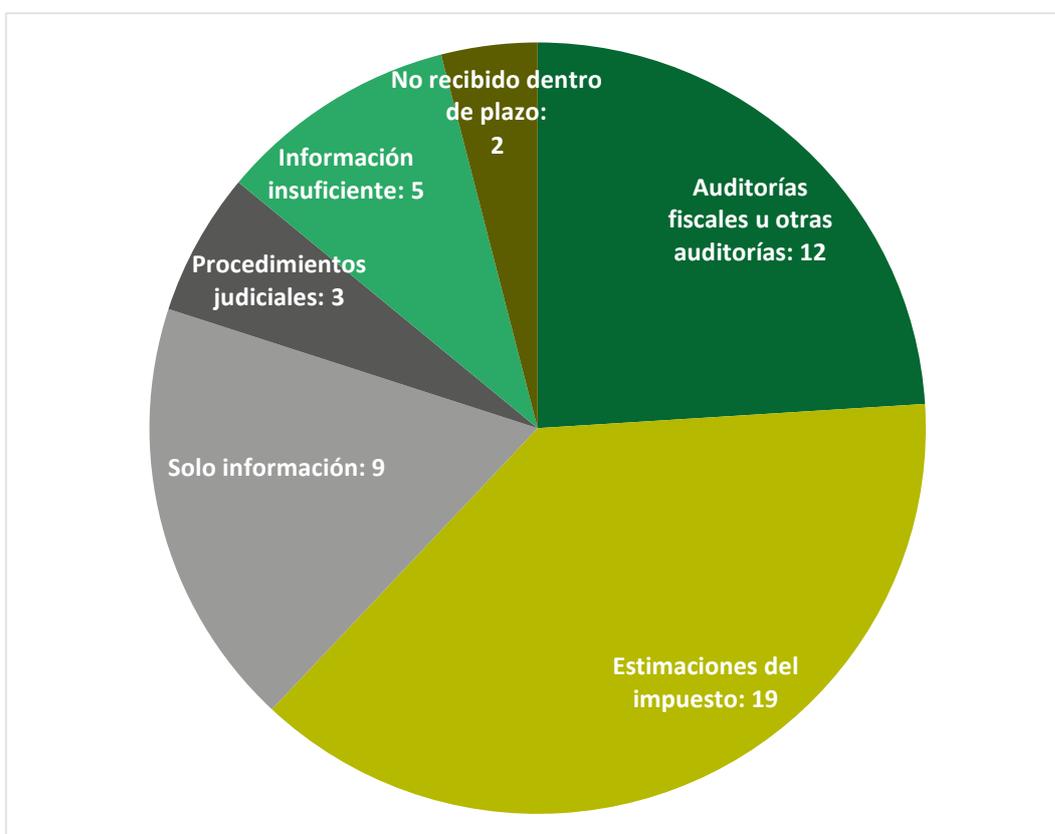
### Los Estados miembros manejan sistemáticamente información intercambiada previa petición y de manera espontánea

**87** Los cinco Estados miembros visitados solían consignar y dar seguimiento a todas las peticiones y respuestas mediante sistemas informáticos específicos. Con ligeras desviaciones, los sistemas que examinamos registraban plazos, información de retorno y datos de la agencia tributaria. Se supervisaban los plazos y, en la medida de lo posible, las agencias tributarias se esforzaban por responder sin retrasos.

<sup>43</sup> Artículo 7 de la DCA.

**88** En estos cinco Estados miembros, examinamos 50 respuestas recibidas de otros Estados miembros en respuesta a un intercambio de información previa petición. En la mayoría de los casos, la información recibida era lo suficientemente pertinente y oportuna para resultar de utilidad para las agencias tributarias requirentes, que la utilizaban de distintos modos para confirmar la información que faltaba del contribuyente, para auditorías fiscales o liquidaciones de impuesto, o como prueba en procedimientos judiciales (véase la *ilustración 15*).

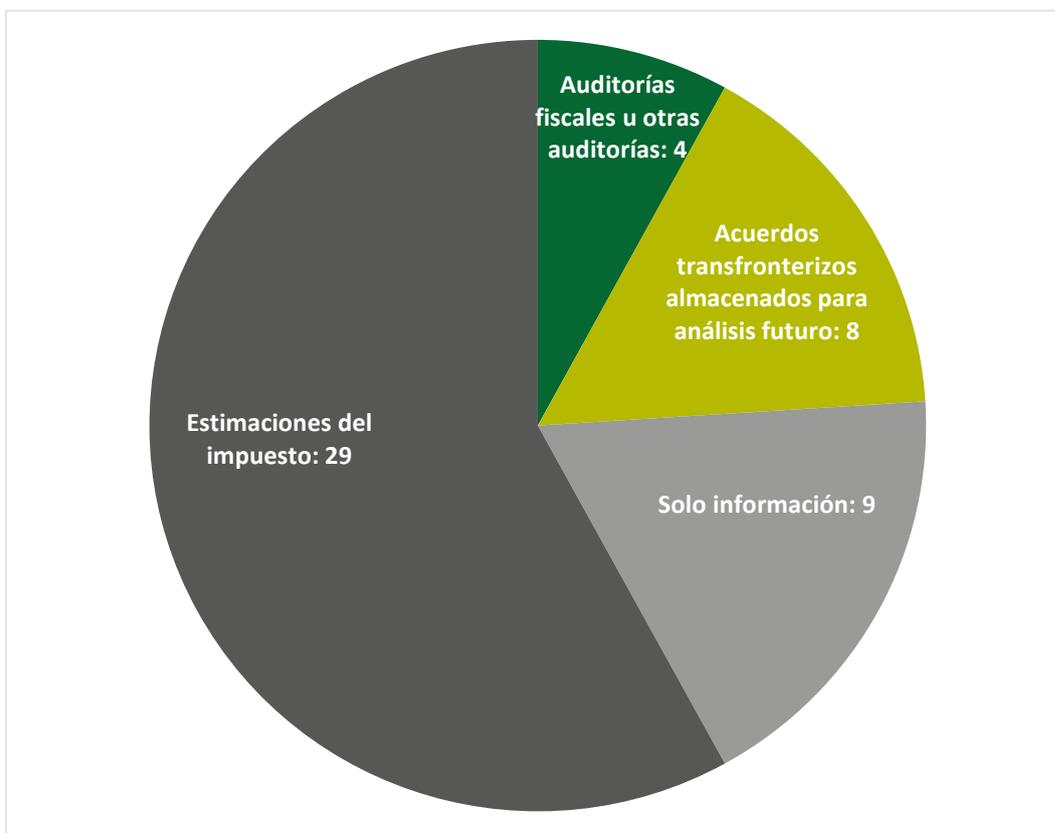
### Ilustración 15 – Utilización de respuestas a intercambios de información previa petición en cinco Estados miembros



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**89** También examinamos 50 elementos de intercambio espontáneo de información (véase la *ilustración 16*). En todos los casos, llegamos a la conclusión de que la información se examinaba por su utilidad y era objeto de seguimiento por parte del Estado miembro receptor.

## Ilustración 16 – Utilización de información intercambiada de manera espontánea en cinco Estados miembros



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

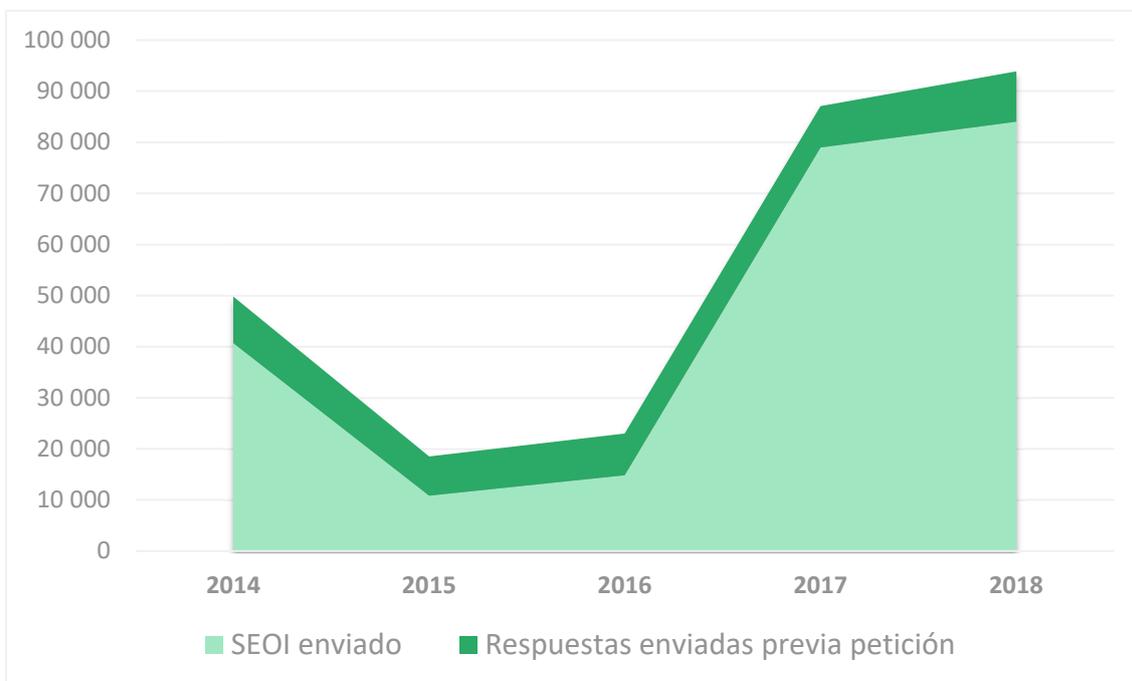
**Dado el volumen de información intercambiada previa petición y de manera espontánea, la información de retorno sobre la calidad de la información no es suficiente**

**90** La información de retorno es necesaria, en particular, para evaluar la eficacia de la DCA. También es una forma de incentivar y agradecer a los funcionarios de la administración tributaria la gran cantidad de trabajo que realizan para recopilar la información. En los Estados miembros visitados, no había ningún sistema de información de retorno para demostrar cómo y dónde es más útil la información. La información de retorno normalmente solo era facilitada por las agencias tributarias regionales cuando el Estado miembro remitente la solicitaba, y no siempre se transmitía.

**91** En comparación con el volumen total de información intercambiado (intercambiada previa petición y de manera espontánea), los Estados miembros raramente buscan información de retorno. Las *ilustraciones 17* y *18* ponen de relieve la creciente divergencia entre el número de peticiones y el de respuestas de información de retorno. En todo el período, los Estados miembros remitentes de

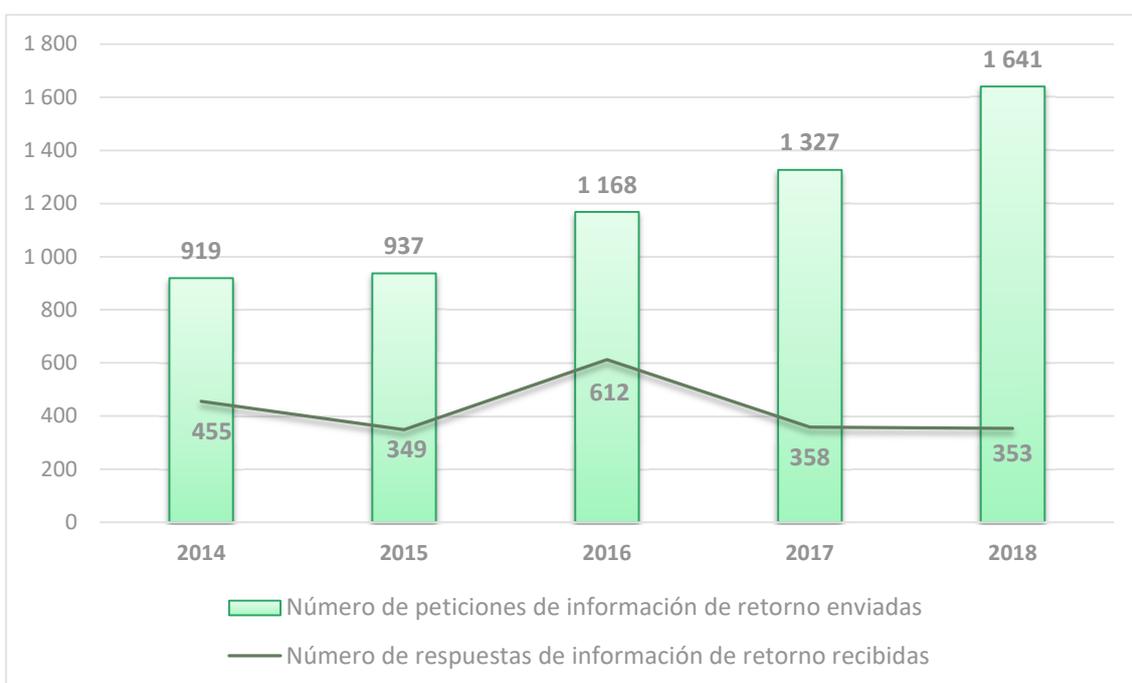
información solicitaron información de retorno únicamente en el 2,2 % de todos los intercambios que no eran automáticos.

### Ilustración 17 – Volumen total de respuestas intercambiadas previa petición y de manera espontánea, 2014-2018



Fuente: Estadísticas de la Comisión — Comité de cooperación administrativa en materia de fiscalidad.

### Ilustración 18 – Evolución de los volúmenes de información de retorno



Fuente: Estadísticas de la Comisión — Comité de cooperación administrativa en materia de fiscalidad.

## Controles simultáneos: una herramienta eficaz

**92** Los controles simultáneos coordinados por dos o más Estados miembros en relación con contribuyentes «de interés común o complementario»<sup>44</sup> pueden resultar más eficaces que los controles practicados por un solo Estado miembro.

**93** Entre 2014 y 2018, los Estados miembros iniciaron 660 controles simultáneos en relación con inspecciones en los ámbitos de fiscalidad directa e indirecta o fiscalidad directa combinada con el IVA.

**94** Examinamos cinco controles simultáneos iniciados por cada Estado miembro visitado, y cinco controles en los que habían participado (en ambos casos, salvo que hubiese menos disponibles). En términos generales, los controles resultaron muy eficaces por lo que respecta a:

- o las liquidaciones tributarias suplementarias;
- o los intercambios de buenas prácticas en la evaluación de las estructuras de negocio;
- o la detección temprana de sistemas de fraude, antes de que estos puedan expandirse a varios Estados miembros.

**95** En conjunto, los controles simultáneos demostraron ser una herramienta eficaz. Incluso los Estados miembros que habían participado en muy pocos controles los valoraron muy positivamente como un instrumento de intercambio de información, experiencia y buenas prácticas.

## Gran parte de la información necesaria para medir el rendimiento del intercambio no está disponible

**96** Las autoridades fiscales necesitan estimaciones claras de las pérdidas de ingresos debidas a la elusión y la evasión fiscales y adoptar medidas correctoras apropiadas. Evaluamos el modo en que la UE y los Estados miembros recogían información sobre el volumen del impuesto no pagado y la incidencia de la Directiva DCA.

---

<sup>44</sup> Artículo 12 de la DCA.

## En proyectos puntuales se estimaron las pérdidas derivadas de la elusión y la evasión fiscales, pero falta un marco común de la UE para supervisar el rendimiento

**97** En 2018, la Comisión y 15 Estados miembros realizaron un estudio sobre las pérdidas de ingresos procedentes del impuesto de sociedades<sup>45</sup>. En 2019, la Comisión también realizó un estudio sobre la elusión fiscal por particulares<sup>46</sup>, centrado en la riqueza extraterritorial (se estima que los contribuyentes de la UE mantienen 1,5 billones de euros en el exterior) y en las consiguientes pérdidas de ingresos fiscales (que ascendían a una media de 46 000 millones de euros en la UE cada año). Ambos informes se refieren a la importancia de la DCA para combatir la elusión y la evasión fiscales. Sin embargo, actualmente no existen planes para estimar el déficit tributario utilizando los datos disponibles de los intercambios de información establecidos en la DCA (incluidos los datos sobre la transferencia de beneficios por empresas multinacionales).

**98** Un marco común de supervisión del rendimiento resulta esencial para alcanzar los tres objetivos de la DCA (véase el apartado **11**), ya que proporcionaría a las autoridades fiscales una mejor visión de los ámbitos más afectados por la elusión y la evasión fiscales, y les permitiría asignar los recursos necesarios. Pese a ello, no se utiliza un único conjunto de indicadores de rendimiento en toda la UE para medir la eficacia del intercambio de información en el ámbito de la fiscalidad.

**99** Ningún grupo de proyecto Fiscalis ni la adopción de otras medidas han abordado todavía la cuestión del seguimiento del rendimiento. La Comisión y los Estados miembros decidieron poner en marcha un proyecto de este tipo en 2019 y se reunieron en diversas ocasiones durante 2020, pero debido a la crisis del COVID-19, en el momento de nuestra no había resultados disponibles.

**100** En su evaluación de la DCA de 2019<sup>47</sup>, la Comisión reconoció que su impresión general de los costes y beneficios derivados del intercambio de información fiscal era incompleta, porque se basaba exclusivamente en encuestas, autoevaluaciones e hipótesis, sin un enfoque común para el conjunto de los Estados miembros. Por ejemplo, Bélgica y Finlandia evaluaron la base imponible para los impuestos

---

<sup>45</sup> [The Concept of Tax Gaps Report II: Corporate Income Tax Gap Estimation Methodologies](#), del grupo de proyecto de Déficit fiscal de Fiscalis (FPG/041).

<sup>46</sup> DG Fiscalidad y Unión Aduanera: «[Estimating International Tax Evasion by Individuals](#)», Taxation Paper N.º 76-2019.

<sup>47</sup> [Evaluación de la Directiva 2011/16/UE del Consejo](#).

suplementarios de la DCA1 con respecto a distintos años de referencia, y la estimación del ingreso por impuesto adicional resultante de los intercambios de información no automáticos durante el período 2014-2017 solo se realizó en seis Estados miembros.

### **En los Estados miembros también faltan marcos de rendimiento eficaces**

**101** Ninguno de los Estados miembros que visitamos había establecido un marco de rendimiento exhaustivo. Asimismo, constatamos que un Estado miembro no utilizaba indicadores de rendimiento, y que los otros cuatro aplicaban los siguientes enfoques diferentes para medir el impacto del intercambio de información:

- utilización de datos estadísticos muy limitados y evaluaciones específicas sobre los ingresos fiscales adicionales;
- estimación del potencial de ingresos fiscales adicionales mediante el envío de cartas a los contribuyentes sobre la información recibida en el marco de las directivas DCA1 y DCA2;
- utilización de datos estadísticos de un estudio sobre la pérdida de ingresos fiscales debida a empresas y particulares, valorando los riesgos por sector y por región;
- estimación de los ingresos fiscales adicionales basándose en la información de retorno relativa a la utilización de la información fiscal. No pudimos comprobar si los datos en que se basaban las estimaciones eran exhaustivos.

**102** Solo en uno de los cinco Estados miembros visitados hallamos pruebas de que las agencias tributarias locales recopilaban y comunicaban sistemáticamente datos sobre el uso de la información recibida, que permitieran a las autoridades nacionales elaborar estimaciones aproximadas. En los demás Estados miembros faltaba información de retorno automática entre las agencias tributarias locales o regionales y las autoridades centrales.

**103** Dos de los cinco Estados miembros disponían de indicadores de eficiencia (por ejemplo, sobre datos intercambiados, cotejados y previamente rellenos en los formularios de declaración), mientras que uno carecía de indicadores. Un Estado miembro elaboraba estadísticas agregadas sobre los importes gravados, intereses de demora y medidas de seguimiento.

**104** Tres Estados miembros no habían calculado el coste de la aplicación de la DCA. Uno había elaborado una estimación de costes justo antes de nuestra auditoría, y otro elaboró una durante la auditoría. Un Estado miembro recopilaba datos sobre los ingresos fiscales adicionales obtenidos gracias a los intercambios de la DCA1 y la DCA2, pero no compilaba sistemáticamente información sobre los beneficios.

## Conclusiones y recomendaciones

**105** Nuestra conclusión general es que el sistema de intercambio de información fiscal está bien asentado, pero queda trabajo por hacer en lo que respecta a la supervisión, la garantía de la calidad de los datos y la utilización de la información recibida.

**106** Nuestra principal conclusión sobre el trabajo de la Comisión es que esta ha creado un marco adecuado para el intercambio de información fiscal, pero no supervisa de manera proactiva la aplicación de la legislación facilitando suficientes orientaciones, ni mide los resultados y el impacto del sistema.

**107** De nuestra visita a los cinco Estados miembros, llegamos a la conclusión de que la información que se intercambiaba era de calidad limitada y estaba infrautilizada. Además, las medidas adoptadas para supervisar la eficacia del sistema eran mínimas. Las recomendaciones que se formulan a continuación se dirigen a los cinco Estados miembros visitados (España, Italia, Chipre, Países Bajos y Polonia), pero también son aplicables a otros.

**108** La Comisión ha establecido un marco legislativo claro y transparente para el sistema de intercambio de información fiscal (véanse los apartados [23](#) a [28](#)). Sin embargo, ciertas formas de ingresos obtenidos por contribuyentes no residentes todavía pueden evitar la tributación en sus Estados miembros de residencia. Tal circunstancia afecta a categorías de ingresos a las que no se hace referencia en la obligación de comunicar información establecida en la DCA (véanse los apartados [29](#) a [33](#)).

## Recomendación 1 – Mejorar la cobertura del marco legislativo de la UE

---

Para asegurar que todas las categorías de ingresos estén gravadas del modo adecuado, la Comisión debería elaborar propuestas legislativas para:

- a) hacer que sea obligatorio para los Estados miembros comunicar todas las categorías de ingresos comprendidas en la DCA1.
- b) ampliar el alcance del intercambio obligatorio de información para incluir las criptomonedas, los ingresos por dividendos no custodiados y los acuerdos tributarios previos transfronterizos emitidos para personas físicas.

**Plazo: Antes del final de 2022**

**109** La Comisión supervisa la transposición de la legislación de la DCA en los Estados miembros y adopta todas las medidas necesarias para asegurar que los Estados miembros cumplan los plazos de ejecución. Sin embargo, en su función de supervisora, no adopta medidas directas y eficaces para resolver la falta de calidad de los datos enviados entre Estados miembros, ni realiza visitas a estos, ni tampoco controla la eficacia de las sanciones impuestas por los Estados miembros en caso de infracción de las disposiciones relativas al deber de comunicar información de la DCA (véanse los apartados [34](#) a [38](#)).

**110** Fiscalis 2020 funciona bien y proporciona a los Estados miembros foros para el intercambio de buenas prácticas. Además, el programa financia un buen número de controles simultáneos, que ayudan a los Estados miembros a coordinar sus liquidaciones de impuestos (véanse los apartados [39](#) a [41](#)). La Comisión emitió para los Estados miembros directrices para la aplicación de la DCA1 y la DCA2. Sin embargo, hasta el momento no ha emitido directrices para las directivas subsiguientes, y las orientaciones sobre análisis de riesgos y la utilización de la información recibida son escasas (véanse los apartados [42](#) a [44](#)).

## Recomendación 2 – Desarrollo de supervisión y orientaciones

---

La Comisión debería:

- a) adoptar medidas directas y eficaces para abordar la falta de calidad de los datos enviados por los Estados miembros, tal como identificó en su Evaluación de 2018 de la DCA;
- b) ampliar sus actividades de supervisión más allá de la transposición de la legislación de las DCA; por ejemplo, realizar visitas sobre el terreno en los Estados miembros y supervisando la aplicación de sanciones por estos;
- c) proseguir su elaboración de orientaciones para los Estados miembros sobre la aplicación de la legislación de la DCA, realizando análisis de riesgos y utilizando la información fiscal recibida.

**Plazo: Antes del final de 2023**

**111** Los Estados miembros rara vez verifican la calidad de los datos a los que se refiere la DCA1 antes de enviarlos a otros Estados miembros. En particular, en muy pocas ocasiones vinculan esta información a un NIF emitido por el país de residencia del contribuyente. Además, existen importantes diferencias en el número de categorías comunicadas por cada Estado miembro (véanse los apartados [45](#) a [50](#)).

**112** Las autoridades fiscales nacionales realizan pocos controles de la calidad de los datos previstos en la DCA2 comunicados por las instituciones financieras, por lo que los datos comunicados son incompletos y pueden ser inexactos. Además, existe el riesgo de que las sanciones impuestas por los Estados miembros por la transmisión de información incorrecta o incompleta no sean lo suficientemente disuasorias para garantizar el pleno cumplimiento de los requisitos de comunicación de información de la DCA2 (véanse los apartados [51](#) a [55](#)).

**113** La información de retorno anual aportada por los Estados miembros sobre los datos que reciben se limita a las tasas de coincidencias que obtienen con sus bases de datos nacionales, y rara vez tratan la calidad de los datos (véase el apartado [56](#)).

## Recomendación 3 – Mejorar la calidad y la integridad de los datos de la DCA1 y la DCA2

---

A fin de garantizar la optimización de los beneficios obtenidos de la información fiscal recopilada e intercambiada, los Estados miembros deberían:

- a) comunicar todas las categorías de ingresos de establecidos en la DCA1;
- b) establecer y aplicar procedimientos para la auditoría de las instituciones obligadas a comunicar la información requerida en la DCA2;
- c) implantar un sistema de controles de calidad e integridad de los datos de la DCA1 y la DCA2;
- d) incluir aspectos cualitativos en su información de retorno bilateral anual sobre la información recibida.

**Plazo: Antes del final de 2023**

**114** La diversidad de los sistemas utilizados por los Estados miembros para cotejar la información produce resultados diferentes (algunos más satisfactorios que otros). En la mayoría de casos, el cruce de los datos recibidos se ve dificultado por su falta de calidad y de exhaustividad. Actualmente, los datos no coincidentes no se utilizan para posteriores análisis (véanse los apartados [57](#) a [63](#)).

**115** Aunque un análisis de riesgos estructurado de los datos recibidos es esencial para la imposición eficaz de los ingresos correspondientes, en general, los Estados miembros no aplicaban procedimientos estándar de análisis de riesgos. Además, la mayor parte de la información fiscal de la DCA1 y la DCA2 recopilada e intercambiada tiene poco efecto en la recaudación de liquidaciones complementarias (véanse los apartados [64](#) a [71](#)).

**116** Los Estados miembros cargan los datos obligatorios de la DCA3 en el directorio central de la UE, pero las normas excluyen explícitamente de este requisito los acuerdos previos transfronterizos emitidos para las personas físicas. A veces la información es de una calidad deficiente (faltan los nombres de los contribuyentes, se presentan síntesis demasiado superficiales de las decisiones) (véanse los apartados [72](#) a [76](#)). Ninguno de los Estados miembros visitados por el Tribunal de Cuentas Europeo dispone de procedimientos sistemáticos para el análisis de riesgos de la DCA3 ni para la utilización de la información del directorio de la DCA3 (véanse los apartados [77](#) y [78](#)).

**117** Los Estados miembros no suelen asegurarse de que todas las empresas obligadas a comunicar información cumplan el deber de comunicación de datos de la DCA4 y prefieren, en cambio, confiar en la buena voluntad de las entidades (véanse los apartados **79** a **81**). Además, son pocos los elementos de información de la DCA4 que se utilizan para seguimiento de la imposición (véanse los apartados **82** y **83**).

## Recomendación 4 – Hacer un mejor uso de la información recibida

---

Los Estados miembros deberían utilizar la información recibida entrante en la mayor medida posible. Para ello, deberían en particular:

- a) introducir procedimientos para el análisis de riesgos sistemático de la información recibida de otros Estados miembros;
- b) realizar más análisis de los datos de la DCA1 y la DCA2 no cotejados, para contrastarlos con los de los contribuyentes correspondientes y utilizar la información resultante para determinar los impuestos correspondientes;
- c) incluir datos claros y resúmenes exhaustivos de los acuerdos transfronterizos y los acuerdos previos de valoración de precios de transferencia que cargan en el directorio central de la UE;
- d) introducir procedimientos para garantizar que los datos comunicados de la DCA4 estén completos y sean de calidad suficiente.

**Plazo: Antes del final de 2022**

**118** Los Estados miembros que visitamos han adoptado disposiciones eficaces para el intercambio de información previa petición y los intercambios espontáneos de información. Pese al incremento exponencial del número de peticiones efectuadas durante el período auditado, los Estados miembros pueden cumplir los plazos; y la mayor parte de los retrasos pueden explicarse en su mayoría por la complejidad de las peticiones. Sin embargo, rara vez se transmite información de retorno entre los Estados miembros (véanse los apartados **84** a **91**).

**119** Los controles simultáneos son un instrumento eficaz y muy valorado, y los Estados miembros los utilizan intensamente para determinar el impuesto aplicable a las transacciones transfronterizas. Cada vez son más comunes y se financian a través de Fiscalis 2020 (véanse los apartados **92** a **95**).

**120** Si bien la Comisión y los Estados miembros han trabajado esporádicamente en el déficit fiscal resultante de la evasión y la elusión por parte de las personas físicas, no se han realizado proyectos para calcular el déficit a partir de la información de la DCA (véanse los apartados **96** y **97**). No existe un marco común para supervisar el impacto del sistema de intercambio de información, aunque algunos Estados miembros han elaborado valoraciones no concluyentes de los beneficios que aporta. Además, apenas existen disposiciones para proporcionar una información de retorno coherente desde el nivel regional al nivel central que permitan realizar un análisis adecuado de los beneficios de recibir información procedente del extranjero (véanse los apartados **98** a **104**).

### **Recomendación 5 – Supervisar el impacto de los intercambios de información**

---

La Comisión debería establecer, con los Estados miembros, un marco común fiable de medición de los beneficios del sistema de intercambio de información fiscal.

**Plazo: Antes del final de 2022**

El presente informe ha sido aprobado por la Sala IV, presidida por Alex Brenninkmeijer, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, el 8 de diciembre de 2020.

*Por el Tribunal de Cuentas*

Klaus-Heiner Lehne  
*Presidente*

# Anexos

## Anexo I – Enfoque de auditoría aplicado por el Tribunal en la Comisión

Nuestra auditoría en la Comisión constó de dos fases: una fase preparatoria y trabajo sobre el terreno.

Para recopilar información y datos que pudieran ser útiles para el trabajo de auditoría sobre el terreno en los Estados miembros y establecer elementos de referencia de la legislación de la UE con respecto a las mejores prácticas internacionales, durante la fase preparatoria efectuamos una visita preliminar a la DG Fiscalidad y Unión Aduanera. A fin de recabar información, visitamos a las autoridades tributarias rumanas (ANAF) y a la administración tributaria luxemburguesa, y analizamos todos los informes disponibles aportados por las entidades fiscalizadoras superiores.

Debatimos la metodología de la auditoría con la Comisión (preguntas de auditoría, criterios y normas). La DG Fiscalidad y Unión Aduanera nos facilitó acceso a los grupos correspondientes de Cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad directa de los sistemas de la Comisión. Por último, examinamos la información correspondiente sobre rendimiento; por ejemplo, los planes de gestión y los informes anuales de actividades de la DG Fiscalidad y Unión Aduanera.

En el contexto de nuestro trabajo de auditoría sobre el terreno, analizamos las respuestas y la información recibidas a través de un cuestionario general remitido a la Comisión. El cuestionario, cumplimentado por la DG Fiscalidad y Unión Aduanera con pruebas que respaldaban las respuestas, se centraba en la medida en que la Comisión ha desarrollado un marco sólido para el intercambio de información fiscal en la UE, y comprendía cuatro ámbitos clave: i) la supervisión del proceso legislativo y su aplicación; ii) las directrices facilitadas a los Estados miembros; iii) la medición del rendimiento del sistema de intercambio de información fiscal; y iv) foros y directrices proporcionados para el intercambio de las mejores prácticas.

Además, les enviamos un cuestionario complementario para aclarar cuestiones pendientes y organizamos videoconferencias con la DG Fiscalidad y Unión Aduanera para tratar las constataciones preliminares y el proyecto de conclusiones y recomendaciones.

## Anexo II – Enfoque de auditoría aplicado por el Tribunal en los Estados miembros

Nuestra auditoría en los Estados miembros también constó de dos fases: una fase preparatoria y trabajo sobre el terreno.

- a) Durante la fase preparatoria, realizamos las acciones siguientes:
  - o trabajo preliminar en la Comisión (DG Fiscalidad y Unión Aduanera) y trabajo documental, para recopilar la información y los datos que pudieran resultar útiles para el trabajo de auditoría sobre el terreno en los Estados miembros y para establecer puntos de referencia de la legislación de la UE con respecto a las mejores prácticas internacionales;
  - o análisis documental de la legislación aplicable, informes y otros documentos, y análisis de datos y estadísticas suministrados por la Comisión y los Estados miembros;
  - o discusiones con la entidad fiscalizadora superior belga en relación con una auditoría sobre el intercambio automático de información fiscal llevado a cabo para la administración tributaria belga;
  - o una visita a las autoridades fiscales rumanas en un encuentro para adquirir conocimiento, durante el que se debatieron los aspectos prácticos y las dificultades del sistema.
- b) El Tribunal de Cuentas Europeo seleccionó cinco Estados miembros: España, Italia, Chipre, Países Bajos y Polonia. La selección de los Estados miembros se basó en los siguientes criterios de riesgo:
  - o porcentaje de respuestas recibidas en los intercambios de información previa petición enviadas a otros Estados miembros;
  - o número de categorías de información intercambiadas por cada Estado miembro con respecto a la DCA1;
  - o número de mensajes de información recibidos por cada Estado miembro para la DCA2;
  - o número de acuerdos tributarios previos transfronterizos y acuerdos previos de valoración de precios de transferencia a los efectos de la DCA3.

- c) Segunda fase: trabajo de auditoría sobre el terreno en los Estados miembros, en que prestamos especial atención al diseño y la aplicación del sistema de intercambio de información fiscal; en concreto, en el modo en que los Estados miembros intercambian la información y utilizan la información que reciben.

Enviamos un cuestionario a los Estados miembros seleccionados en el que preguntábamos a estos cómo han aplicado el intercambio de información y si hacen un uso óptimo de la información que reciben para hacer posible una fiscalidad justa. Sobre el terreno, debatimos con los funcionarios de las administraciones tributarias las respuestas dadas al cuestionario en cuanto al intercambio de información fiscal, cooperación administrativa, auditorías y controles.

Antes de las visitas, seleccionamos muestras de la información recibida y enviada por los Estados miembros visitados, que verificamos después sobre el terreno:

- i) 15 mensajes de la DCA1 recibidos;
- ii) 15 mensajes de la DCA2 recibidos;
- iii) 10 respuestas de intercambios de información previa petición recibidas de otros Estados miembros y 10 respuestas enviadas por el Estado miembro visitado;
- iv) 10 intercambios espontáneos de información recibidos de otros Estados miembros;
- v) 10 acuerdos previos transfronterizos recibidos;
- vi) 10 informes país por país recibidos;
- vii) 5 controles simultáneos en impuestos directos iniciados por el Estado miembro visitado (si había disponibles menos de cinco, los seleccionamos todos) y 5 controles simultáneos en los que participó Estado miembro visitado.

## Anexo III – Historia de la DCA, con enmiendas legislativas y los reglamentos de ejecución actuales

### Cronología de los actos legislativos de la Directiva DCA

- o **DCA1** El 15 de febrero de 2011, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) aprobó la Directiva 2011/16/UE del Consejo relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad directa y por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE. La Directiva entró en vigor el 11 de marzo de 2011, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial, pero adquirió carácter vinculante para los Estados miembros el 1 de enero de 2013 (con la excepción de las normas sobre el intercambio automático de información, que pasaron a ser vinculantes el 1 de enero de 2015).
- o **DCA2** El 9 de diciembre de 2014, el ECOFIN aprobó la Directiva 2014/107/UE del Consejo por la que se modificaba la Directiva 2011/16/UE en relación con el intercambio automático y obligatorio de información de cuentas financieras. La Directiva se publicó en el Diario Oficial el 16 de diciembre de 2014 y entró en vigor 20 días más tarde, y los primeros intercambios obligatorios tuvieron lugar el 30 de septiembre de 2017.
- o **DCA3** El 8 de diciembre de 2015, el ECOFIN aprobó la Directiva (UE) 2015/2376 del Consejo que modifica la Directiva 2011/16/UE en lo que respecta al intercambio automático y obligatorio de resoluciones y acuerdos previos de valoración de precios de transferencia en el ámbito de la fiscalidad. La Directiva entró en vigor el 18 de diciembre de 2015, la fecha en que se publicó en el Diario Oficial; y los primeros intercambios obligatorios tuvieron lugar el 30 de septiembre de 2017.
- o **DCA4** El 25 de mayo de 2016, el ECOFIN aprobó la Directiva (UE) 2016/881 del Consejo que modifica la Directiva 2011/16/UE en lo que respecta al intercambio automático y obligatorio de informes país por país en el ámbito de la fiscalidad. La Directiva entró en vigor el 30 de junio de 2016, fecha en que se publicó en el Diario Oficial; y los primeros intercambios obligatorios tuvieron lugar el 30 de junio de 2018.
- o **DCA5** El 6 de diciembre de 2016, el ECOFIN aprobó la Directiva 2016/2258/UE del Consejo por la que se modificaba la Directiva 2011/16/UE en lo que se refiere al acceso de las autoridades tributarias a información contra el blanqueo de capitales. La Directiva entró en vigor el día de su aprobación.

- **DCA6** El 25 de mayo de 2018, el ECOFIN aprobó la Directiva 2018/822/UE del Consejo por la que se modificaba la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere al intercambio automático y obligatorio de información en relación con los mecanismos transfronterizos sujetos a comunicación de información. La Directiva se publicó en el Diario Oficial el 5 de junio de 2018 y entró en vigor 20 días más tarde, y los primeros intercambios obligatorios tuvieron lugar el 31 de octubre de 2020.

### **Reglamentos de ejecución de la DCA**

- El 6 de diciembre de 2012, la Comisión Europea aprobó el **Reglamento de ejecución (UE) 1156/2012**. El Reglamento presenta los modelos que se deben utilizar para el intercambio previa petición, los intercambios automáticos y las peticiones de notificación e información de retorno. Entró en vigor el 10 de diciembre de 2012 y se aplicó desde el 1 de enero de 2013.
- El 15 de diciembre de 2014, el Consejo aprobó el **Reglamento de ejecución (UE) 1353/2014, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1156/2012**. El Reglamento trata del formato informatizado que se debe utilizar para el intercambio automático y obligatorio de información. Entró en vigor el 22 de diciembre de 2014 y se aplica desde el 1 de enero de 2015.
- El 15 de diciembre de 2015 la Comisión aprobó el **Reglamento de Ejecución (UE) n.º 2015/2378** por el que se establecen disposiciones de ejecución de determinadas normas de la Directiva 2011/16/UE del Consejo, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad. Derogaba el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1156/2012, con nuevas disposiciones relativas al formato informatizado que se debía utilizar para el intercambio automático de información sobre cuentas financieras. Entró en vigor el 21 de diciembre de 2015 y se aplica desde el 1 de enero de 2016.
- El 9 de noviembre de 2016 la Comisión aprobó el **Reglamento de ejecución (UE) 2016/1963 por el que se modificaba el Reglamento de ejecución (UE) 2015/2378** en lo que respecta a los modelos estándar de formularios y régimen lingüístico que deben utilizarse en relación con las Directivas (UE) 2015/2376 y (UE) 2016/881 del Consejo. Entró en vigor el 1 de diciembre de 2016 y se aplica desde el 1 de enero de 2017, aunque algunas disposiciones solo son aplicables desde el 5 de junio de 2017.

- o El 22 de enero de 2018, la Comisión aprobó el **Reglamento de ejecución (UE) 2018/99 por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2378** en lo que respecta a la forma y las condiciones de comunicación de la evaluación anual de la eficacia del intercambio automático de información y a la lista de datos estadísticos que los Estados miembros deberán facilitar a los fines de evaluación de la Directiva del Consejo. Dicho Reglamento entró en vigor el 12 de febrero de 2018.
- o El 28 de marzo de 2019 la Comisión aprobó el **Reglamento de ejecución (UE) 2019/532 por el que se modifica el Reglamento de ejecución (UE) 2015/2378** en lo que respecta a los formularios normalizados, incluido el régimen lingüístico, para el intercambio automático y obligatorio de información sobre los mecanismos transfronterizos sujetos a comunicación de información. Entró en vigor el 18 de abril de 2019 y se aplica desde el 1 de julio de 2020.

## Anexo IV – Comparación entre la DCA2 y el marco de la OCDE

Elemento	Estándar global	DCA2
Protección de datos	Disposiciones generales de alto nivel	Reglas detalladas que aplican el marco de protección de datos de la UE
Estructura	Solo se firma el Acuerdo entre Autoridades Competentes; el Estándar Común de Comunicación de Información (ECCI) se aplica a nivel nacional.	Solo se incluyen algunos de los elementos del Acuerdo entre Autoridades Competentes; el resto ya es parte de la DCA1. El ECCI está en el anexo I. Los elementos importantes de los comentarios están en el anexo II (cambio de circunstancias; autocertificación para cuentas nuevas de entidad; residencia de las instituciones financieras; mantenimiento de cuentas; fideicomisos que son ENF pasivas; dirección de la sede de una entidad). El lenguaje se adapta para reflejar el contexto multilateral de ambos anexos (por ejemplo, «Estados miembros» en lugar de «territorio»).
Sección I(D) del ECCI	Incluye un escenario en ii) en el que el derecho nacional del territorio sujeto a comunicación de información no exige la obtención del NIF emitido por dicho territorio sujeto a comunicación de información.	Teniendo en cuenta sus sistemas jurídicos, ninguno de los Estados miembros consideraba que tal situación les fuera aplicable.

Elemento	Estándar global	DCA2
Sección I(E) del ECCI	Una de las condiciones para comunicar el lugar de nacimiento es que este no se debe comunicar a menos que la institución financiera obligada a comunicar información deba obtenerlo y comunicarlo en virtud de la legislación nacional y que dicha información esté disponible entre los datos susceptibles de búsqueda electrónica que mantiene la institución en cuestión.	La condición para comunicar el lugar de nacimiento se ha ampliado para incluir también los casos en los que la institución financiera obligada a comunicar información deba obtenerlo y comunicarlo, o haya tenido que obtenerlo y comunicarlo, en virtud de cualquier instrumento jurídico de la Unión vigente o que estuviera vigente el día anterior a la entrada en vigor de la Directiva. Esto es así para asegurar el cumplimiento de la obligación de comunicar el lugar de nacimiento, incluso después de la derogación de la Directiva en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro.
Sección I(F) del ECCI	Fase transitoria para los rendimientos brutos [inspirada en la Ley de Cumplimiento Tributario de Cuentas Extranjeras (FATCA)].	Sin fase transitoria para los rendimientos (según el calendario de primeros adoptadores)
Sección III(A) del ECCI	Exención para seguros cuando a la institución financiera obligada a comunicar información la ley le prohíba efectivamente (con más laxitud en los comentarios) vender tal contrato a los residentes de un territorio sujeto a comunicación de información.	La exención no es aplicable en la UE, ya que el marco normativo no cumple las condiciones del Estándar común de comunicación de información y los comentarios.
ECCI Sección VII(B), Sección VIII(C)(9) Sección VIII(E)(4) Sección VIII(E)(6)	Los comentarios de dichos apartados contienen disposiciones alternativas para: — contratos grupales de seguro de valor en efectivo y contratos grupales de rentas vitalicias — cuentas nuevas de clientes ya existentes — entidad vinculada — sistema de codificación industrial normalizado	Para un funcionamiento correcto, las cuatro partes del comentario que establecen las «normas alternativas» para las instituciones financieras se han incorporado en el anexo I.

Elemento	Estándar global	DCA2
ECCI Sección VIII(B)(1)(c) Sección VIII	Las listas de las instituciones financieras no obligadas a comunicar información y las cuentas excluidas se definen en el derecho nacional.	Las listas de las instituciones financieras no obligadas a comunicar información y las cuentas excluidas se definen en el derecho nacional; los Estados miembros comunican las listas (y los cambios introducidos en ellas) a la Comisión, y esta las publica en el Diario Oficial.
ECCI Sección VIII(D)(5)	El término «territorio participante» significa un territorio i) con el que exista un acuerdo en cuya virtud el territorio deba facilitar la información especificada en la sección I, y ii) que esté identificado en una lista publicada.	El término «territorio participante» incluye explícitamente todos los Estados miembros y cualquier otro territorio con el que la Unión Europea tenga vigente un acuerdo en cuya virtud dicho territorio facilitará la información especificada en la sección I.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos de la DG Fiscalidad y Unión Europea.

## Anexo V – Proceso legislativo: duración y cambios (DCA1 a DCA4)

Paso/cuestión	DCA1	DCA2	DCA3	DCA4
Aprobación por la Comisión	2.2.2009	12.6.2013	18.3.2015	28.1.2016
Informe del Parlamento Europeo	10.2.2010	11.12.2013	27.10.2015	12.5.2016
Acuerdo político en el Consejo	7.12.2010	14.10.2014	6.10.2015	8.3.2016
Aprobación por el Consejo	15.2.2011	9.12.2014	8.12.2015	25.5.2016
Número de compromisos en el proceso	5	2 (como mínimo) <sup>48</sup>	6	No procede
Publicación en el Diario Oficial	15.2.2011	16.12.2014	18.12.2015	3.6.2016
Cambios principales en el proceso legislativo	Categorías de ingresos: el proceso inicial no contenía categorías específicas. Subsiguientemente, se especificaron en un momento posterior, pero solo una categoría se estableció como obligatoria, mientras que la propuesta inicial habría establecido la obligatoriedad de todas.	La negociación de la DCA2 era un proceso <i>ad hoc</i> : la propuesta evolucionaba en paralelo con las discusiones mantenidas en la OCDE, donde se desarrollaba el ECCI. Se concedió a un Estado miembro un período transitorio más amplio para los intercambios automáticos de información	Elemento retroactivo para resoluciones de hasta 5 años antes en lugar de hasta 10 años antes – Acceso limitado de la Comisión al directorio central – solo para supervisar el funcionamiento de la Directiva. Aplicación de la Directiva a partir del 1.1.17 en lugar de a partir del 1.1.16 (según la propuesta de la Comisión)	— Los Estados miembros pueden optar por posponer la obligación de las filiales residentes en la UE de los grupos multinacionales externos a la UE de presentar informes por país con respecto al primer ejercicio (es decir, el primer ejercicio fiscal que empieza el 1 de enero de 2016 o a partir de dicha fecha)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la documentación y las manifestaciones de la Comisión Europea.

<sup>48</sup> Los expedientes de la Comisión estaban incompletos, pero el número mínimo de compromisos era de 2.

## Anexo VI – Fiscalis 2020

El programa de acción de Fiscalis 2020 se estableció en virtud del Reglamento (UE) n.º 1286/2013.

Entre 2015 y 2019, la Comisión y los Estados miembros constituyeron 11 «grupos de proyecto» Fiscalis para discutir asuntos relacionados específicamente con la aplicación de la DCA, los sistemas de tecnologías de la información asociados y el uso que se hace de la información intercambiada. El trabajo realizado en 2015-2016 por el grupo de proyecto en el análisis de datos se plasmó en una directriz de la Comisión sobre buenas prácticas en el análisis de riesgos de la información recibida en el marco de la DCA1 y la DCA2.

### Objetivos del programa

El **objetivo general** del programa consiste en «potenciar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior mejorando la cooperación entre los países participantes, sus administraciones tributarias y sus funcionarios» (Artículo 5, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1286/2013).

**De un modo más específico**, significa apoyar la lucha contra el fraude fiscal, la evasión fiscal y la planificación fiscal agresiva, así como aplicar el Derecho de la UE en el ámbito de la fiscalidad. Para lograr estos objetivos se debe:

- velar por que se produzca el intercambio de información;
- apoyar las actividades de cooperación administrativa;
- si es necesario, mejorar la capacidad administrativa de los países participantes.

El logro de los objetivos del programa se mide, en particular, según los criterios siguientes:

- la disponibilidad de los sistemas europeos de información en el ámbito de la fiscalidad y el acceso a estos, a través de la red común de comunicación de la Unión Europea;
- la información de retorno de los países participantes sobre los resultados de las acciones del programa.

En la práctica, **las prioridades y objetivos de funcionamiento** de Fiscalis son los siguientes:

- aplicar, mejorar, explotar y apoyar los sistemas europeos de información en el ámbito de la fiscalidad;

- apoyar las actividades de cooperación administrativa;
- reforzar las cualificaciones y competencias de los funcionarios de las administraciones tributarias;
- mejorar la comprensión y la aplicación del derecho tributario de la Unión Europea;
- apoyar la mejora de los procedimientos administrativos y la puesta en común de buenas prácticas administrativas.

Los objetivos de todas las **acciones** del programa deben ajustarse a dichos objetivos y prioridades, que se basan en el Reglamento de Fiscalis 2020 y se desarrollan a través de programas de trabajo anuales. La Comisión elabora y adopta cada programa de trabajo anual aprovechando los datos aportados por los países participantes.

#### **Acciones financiadas en el marco de Fiscalis 2020**

Las **acciones conjuntas** se organizan por y para los funcionarios de las administraciones tributarias de los países participantes. Estos principios abarcan:

- celebración de seminarios y talleres;
- constitución de grupos de proyectos que funcionen durante un tiempo determinado para la consecución de un objetivo predefinido con un resultado descrito con precisión;
- controles bilaterales o multilaterales y otras actividades previstas en el Derecho de la Unión Europea en materia de cooperación administrativa;
- visitas de trabajo, organizadas a fin de que los funcionarios adquieran o amplíen competencias especializadas o conocimientos en materia fiscal;
- constitución de **equipos de expertos** para facilitar una cooperación operativa estructurada para un plazo más amplio entre los países participantes, mediante la acumulación de conocimientos y experiencia;
- desarrollo de las capacidades de las administraciones públicas y medidas de apoyo;
- estudios;
- proyectos de comunicación;
- otras actividades que contribuyan a los objetivos de Fiscalis 2020.

El desarrollo, mantenimiento, funcionamiento y control de calidad de los componentes de los **sistemas de información europeos** nuevos y ya existentes.

El desarrollo de **actividades de formación conjuntas** para respaldar las competencias y los conocimientos profesionales necesarios en el ámbito de la fiscalidad.

### **Ejecución del programa**

La Comisión Europea es responsable de la ejecución del programa. Le ayuda un comité formado por representantes de cada Estado miembro de la UE.

## Siglas y abreviaturas

**ACDT:** Cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad directa

**AEOI:** Intercambio automático de información

**DCA:** Directiva relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad

**DCA1:** Enmienda de la DCA que introduce el AEOI obligatorio para cinco categorías de ingresos y capital

**DCA2:** Enmienda de la DCA que amplía el alcance del AEOI a las cuentas financieras

**DCA3:** Enmienda de la DCA que introduce el AEOI obligatorio para los acuerdos tributarios previos transfronterizos y los acuerdos previos de valoración de precios de transferencia

**DCA4:** DCA por la que se introduce la obligatoriedad de los informes país por país para los grupos multinacionales

**DCA5:** Enmienda de la DCA dirigida a garantizar que las autoridades tributarias puedan acceder a información sobre blanqueo de capitales

**DCA6:** Enmienda de la DCA que introduce el AEOI obligatorio para los mecanismos transfronterizos sujetos a comunicación

**DG Fiscalidad y Unión Aduanera:** Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera

**ECCI:** Estándar común de comunicación de información

**ECOFIN:** Consejo de Asuntos Económicos y Financieros

**EMN:** Empresa multinacional

**EOIR:** Intercambio de información previa petición

**G20:** Grupo de Ministros de Hacienda y Gobernadores de los Bancos Centrales de 19 países y de la Unión Europea

**HNWI:** Particulares con un elevado patrimonio neto

**NIF:** Número de identificación fiscal

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

**PAOE:** Presencia de funcionarios de un Estado miembro en las oficinas de las autoridades fiscales de otro Estado miembro o durante las investigaciones administrativas que allí se lleven a cabo

**PIB:** Producto interior bruto

**SEOI:** Intercambio espontáneo de información

**SMC:** Control simultáneo

## Glosario

**Acuerdo previo de valoración de precios de transferencia:** Un acuerdo, comunicación u otro instrumento o medida con efectos similares, emitido por una autoridad gubernamental para una persona o grupo de personas en particular, que determina, antes de las transacciones transfronterizas entre empresas asociadas, los criterios para establecer los precios para la transferencia de mercancías, activos intangibles o servicios entre dichas empresas.

**Acuerdo previo transfronterizo:** Un acuerdo, comunicación u otro instrumento o medida de efectos similares, emitido por una autoridad gubernamental para una persona o grupo de personas en particular, y en relación con la interpretación legal o administrativa o tratamiento fiscal de próximas transacciones o actividades transfronterizas realizadas por dichas personas en otro territorio.

**Controles simultáneos:** Verificaciones coordinadas de la situación fiscal de sujetos pasivos llevadas a cabo por dos o más Estados miembros con un interés compartido o complementario.

**Cooperación administrativa:** Colaboración entre Estados miembros, en forma de intercambio y proceso de información, acción conjunta o asistencia mutua, para aplicar el Derecho de la UE.

**Dividendos no custodiados:** Dividendos que no se pagan o cobran en una cuenta custodiada.

**Elusión fiscal:** Astucia legal para eludir a una obligación de pagar impuestos, por lo general ejecutando un conjunto de acuerdos financieros artificiales cuyo propósito principal o único es reducir una carga fiscal.

**Evasión fiscal:** Uso de medios ilícitos para evitar pagar impuestos normalmente falsando los ingresos ante las autoridades fiscales. A menudo se solapa con la noción de fraude fiscal.

**Fiscalis 2020:** Programa de acciones de la UE, parte de la estrategia Europa 2020, que financia iniciativas de las autoridades fiscales para potenciar el funcionamiento de los sistemas fiscales en la Unión Europea.

**Intercambio automático de información:** Comunicación sistemática de información predefinida de un territorio a otro en intervalos regulares preestablecidos.

**Intercambio de información fiscal:** Información intercambiada entre Estados miembros con fines de fiscalidad.

**Intercambio de información previa petición:** Intercambio de información basado en una petición específica formulada por un territorio a otro.

**Intercambio espontáneo de información:** Comunicación no sistemática de información, de un territorio a otro, en cualquier momento y sin que exista petición previa.

**Número de identificación fiscal:** Número de referencia único asignado por las autoridades fiscales a un contribuyente.

**Red común de comunicaciones:** Plataforma común desarrollada por la UE para facilitar la transmisión de información por medios electrónicos entre las autoridades aduaneras y tributarias de diversos Estados miembros.

**RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL  
DE CUENTAS EUROPEO: «INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN FISCAL EN LA UE:  
BASES SÓLIDAS CON DEFICIENCIAS EN LA EJECUCIÓN»**

**RESUMEN**

VI. La Comisión recuerda que se está trabajando para medir el resultado y el impacto del uso de la información intercambiada (y de la cooperación administrativa en general). Por ejemplo, en 2019 llevó a cabo una evaluación de la Directiva relativa a la cooperación administrativa (DCA) y también realizó encuestas periódicas entre los Estados miembros.

En cuanto a la calidad y el uso limitados, la Comisión observa que existen diferencias en función de las diversas modificaciones de la DCA.

En general, la Comisión está de acuerdo con el TCE en que es necesario seguir trabajando.

VII La Comisión revisa periódicamente el ámbito de aplicación del marco legislativo para adaptarlo a las nuevas realidades económicas. En julio de 2020, propuso ampliar el intercambio automático de información a los ingresos obtenidos a través de la economía de las plataformas digitales. En su Plan de Acción para una fiscalidad justa y sencilla en apoyo de la recuperación, la Comisión señaló la necesidad de ampliar más la DCA a los criptoactivos.

Los servicios de la Comisión también han apoyado el trabajo de varios grupos que reúnen a los Estados miembros para intercambiar prácticas sobre el uso de datos. Dicho esto, queda mucho por hacer, y trabajar por una mejor utilización de los datos es una de las acciones identificadas en el Plan de Acción de julio.

Aunque actualmente no existe un marco de la UE para supervisar el rendimiento y los logros del sistema, los servicios de la Comisión participan activamente en los trabajos llevados a cabo a través del Programa Fiscalis para lograrlo.

X. a) Primer guión: La Comisión es consciente de la necesidad de mejorar la calidad de los datos y se ha comprometido a actuar, como demuestran las acciones anunciadas en el Plan de Acción Fiscal de julio. Sin embargo, debe señalarse que la Comisión no tiene acceso directo a los datos intercambiados.

Segundo guión: La Comisión reconoce que el ámbito del intercambio automático de información podría ampliarse provechosamente a los criptoactivos y al dinero electrónico (sujeto a una evaluación de impacto). Se ha identificado como una acción específica en el Plan de Acción Fiscal de julio. Se estudiará la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación a los ingresos por dividendos no custodiados, a reserva de una evaluación de impacto. La ampliación del ámbito de aplicación para hacer avanzar los acuerdos tributarios transfronterizos emitidos para personas físicas requerirá un examen más detenido. Si bien la notificación obligatoria de todas las categorías de ingresos de la DCA1 podría ser significativa, cabe señalar que ya se han realizado progresos en este ámbito gracias a la propuesta de la DCA7.

Tercer guión: La Comisión está de acuerdo en la utilidad de ir más allá de la verificación de la transposición jurídica. Deberá prestarse la debida atención al impacto en los recursos de la Comisión y de los Estados miembros, en particular en lo que se refiere a las visitas *in situ* en los Estados miembros. En cuanto a las sanciones, la Comisión comparte plenamente el objetivo de contar con sanciones significativas, y también tiene previsto proponer un marco jurídico completo para las sanciones y las medidas de cumplimiento aplicables a la DCA y sus modificaciones.

Los servicios de la Comisión han empezado a trabajar sobre este tema con los Estados miembros en el contexto de un grupo Fiscalis.

## **OBSERVACIONES**

29. En la evaluación, la Comisión no identificó lagunas legislativas importantes. Sin embargo, reconoció que podrían ser necesarios ajustes en el alcance y la forma de la cooperación administrativa para hacer frente a los nuevos retos que surjan debido a los nuevos modelos de evasión y a los cambios económicos y tecnológicos. Desde la evaluación, la Comisión ha presentado una propuesta para ampliar el alcance del intercambio automático de información y ha anunciado, en el Plan de Acción Fiscal de julio de 2020, su intención de seguir revisándolo.

30. En su Plan de Acción Fiscal de julio de 2020, la Comisión identificó como acción específica la ampliación del ámbito de aplicación de la DCA, dado que «[l]a aparición de medios de pago e inversión alternativos —como los criptoactivos y el dinero electrónico— amenaza con socavar los progresos realizados en materia de transparencia fiscal en los últimos años y plantea riesgos sustanciales de evasión fiscal».

33. La Comisión señala que, en el momento de la adopción de la DCA3, se consideró la ampliación del ámbito de aplicación a los acuerdos tributarios para personas físicas, pero no se llevó a cabo. Es probable que los acuerdos emitidos para personas físicas tengan efectos transfronterizos limitados. Por lo tanto, la adopción de legislación con las consiguientes obligaciones para las administraciones nacionales podría no ser proporcionada. No obstante, la Comisión está dispuesta a reexaminar la cuestión.

37. Primer guion: Este aspecto es bien conocido por la Comisión y se menciona en el Plan de Acción de 2020. La Comisión reconoce que pueden introducirse mejoras, por ejemplo a través de los proyectos Fiscalis en curso, que deberían conducir finalmente a un enfoque común y, en caso necesario, a una iniciativa de la Comisión.

Tercer guion: El grupo de análisis de datos de Fiscalis evaluará cómo utilizar mejor los datos en el marco del DCA, lo que puede servir de orientación sobre la evaluación del riesgo.

38. La Comisión está al tanto de esta cuestión. La propuesta de la DCA8, anunciada en el Plan de Acción de 2020 para el tercer trimestre de 2021 y para la que se está trabajando actualmente, tiene por objeto incluir un marco jurídico completo para las sanciones aplicables en el ámbito cubierto por la DCA.

43. La Comisión ha promovido la colaboración entre los Estados miembros y los ha apoyado en el intercambio de mejores prácticas y soluciones en relación con diversos aspectos de la DCA que podrían ser aplicables en todos los Estados miembros.

El Plan de Acción para una fiscalidad equitativa y sencilla que apoye la estrategia de recuperación, de julio de 2020, tiene por objeto abordar cuestiones relativas al análisis de datos a través de un proyecto piloto con el objetivo de crear una herramienta informática común.

76. Segundo guion: En su propuesta de la DCA7 de julio de 2020, la Comisión propuso modificar el artículo relativo al resumen de los acuerdos con el fin de especificar más qué información podría incluirse.

81. La Comisión reconoce que parece haber una información insuficiente en el marco de la DCA4. Esto podría remediarse mediante su propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2016, por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información relativa al impuesto de sociedades por determinadas empresas y filiales, que permite el acceso a la información por parte de la Comisión y las partes interesadas.

97. La Comisión reconoce que los datos intercambiados gracias a la DCA, en particular los datos sobre traslado de beneficios por parte de multinacionales, serían útiles para estimar los déficits fiscales. Sin embargo, la Comisión no tiene acceso directo a los datos intercambiados y debe pedir a

los Estados miembros que informen, caso por caso, sobre los costes y beneficios de forma voluntaria. En la actualidad, la mayoría de los Estados miembros no facilitan tales datos porque no existe un marco de supervisión del rendimiento a nivel nacional o, cuando existe, se basa en enfoques diferentes a la hora de medir la eficacia de la información intercambiada (véase el apartado 101).

98. Se está trabajando en el marco de Fiscalis para medir el rendimiento de la cooperación administrativa en los ámbitos de la fiscalidad directa y del IVA. El proyecto tiene por objeto ayudar a los Estados miembros a definir métodos para evaluar los ingresos fiscales, así como los beneficios no monetarios. El proyecto tiene por objeto formular una recomendación sobre un marco común de seguimiento del rendimiento para la evaluación de la cooperación administrativa. Inicialmente estaba previsto que este trabajo finalizara a principios de 2021.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

106. La Comisión recuerda que supervisa la transposición de los diversos actos jurídicos, pero también ha supervisado la Directiva, por ejemplo mediante encuestas anuales y una evaluación concluida en 2019.

A lo largo de los años, la Comisión ha promovido la colaboración entre los Estados miembros y los ha ayudado a compartir mejores prácticas y soluciones. Recientemente, los servicios de la Comisión han apoyado el trabajo sobre la medición del rendimiento.

### **Recomendación 1 — Mejorar la cobertura del marco legislativo de la UE**

a) La Comisión acepta esta recomendación y considera que se ha aplicado en parte.

La Comisión recuerda que se ha presentado la ampliación del número de «categorías de ingresos obligatorias» en su propuesta (DCA7 de julio de 2020). La propuesta aumenta hasta un mínimo de cuatro el número de categorías de ingresos obligatorias que deben notificarse en relación con los períodos impositivos a partir de 2024. Además, se han añadido unos cánones a las categorías de ingresos sujetas al intercambio de información. La Comisión trabajará en la plena cobertura obligatoria de las categorías de ingresos mediante una propuesta legislativa posterior.

b) La Comisión acepta parcialmente esta recomendación.

La Comisión comparte la opinión de que el ámbito del intercambio automático de información podría ampliarse provechosamente a los criptoactivos y al dinero electrónico (sujeto a una evaluación de impacto). Se ha identificado como una acción específica en el Plan de Acción Fiscal de julio. Se estudiará la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación a los ingresos por dividendos no custodiados, a reserva de una evaluación de impacto.

La ampliación del ámbito de aplicación para hacer avanzar los acuerdos tributarios transfronterizos emitidos para personas físicas requerirá un examen más detenido.

109. La Comisión está al tanto de estos asuntos. En los grupos Fiscalis se están explorando varias iniciativas para mejorar la calidad de los datos, lo que debería dar lugar a mejores prácticas y una taxonomía acordada.

Las visitas a los Estados miembros podrían ser muy útiles, pero la Comisión no ha estado en condiciones de dar prioridad a dichas visitas, ya que consumen tiempo y recursos.

La propuesta de la DCA8, anunciada para el tercer trimestre de 2021 y en la que se está trabajando actualmente, tiene por objeto incluir disposiciones para un marco jurídico completo en relación con las sanciones aplicables a la DCA.

110. Si bien es cierto que no se han acordado directrices formales, la Comisión ha organizado reuniones con el fin de proporcionar orientación y ha respondido a numerosas preguntas de los Estados miembros sobre todas las iteraciones de la DCA. Varios grupos de trabajo de Fiscalis están trabajando actualmente para mejorar el análisis de riesgos y el uso de la información.

### **Recomendación 2 – Desarrollo de supervisión y orientaciones**

a) La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión es consciente de la necesidad de mejorar la calidad de los datos y se ha comprometido a actuar, como demuestran las acciones anunciadas en el Plan de Acción Fiscal de julio de 2020. La Comisión tiene previsto trabajar, junto con los Estados miembros, en el desarrollo de soluciones tecnológicas. No obstante, destaca asimismo que no tiene acceso directo a los datos intercambiados.

b) La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión reconoce la utilidad de ir más allá de la verificación de la transposición jurídica. Deberá prestarse la debida atención al impacto en los recursos de la Comisión y de los Estados miembros, en particular en lo que se refiere a las visitas *in situ* en los Estados miembros.

En cuanto a las sanciones, la Comisión comparte plenamente el objetivo de contar con sanciones significativas y está estudiando actualmente un cambio en el marco legislativo en la próxima iteración de la DCA.

b) La Comisión acepta esta recomendación.

El Plan de Acción Fiscal adoptado por la Comisión en julio de 2020 indica que se hará más en términos de análisis de riesgos y métodos, lo que debería ayudar a analizar mejor la información recibida. Por lo que se refiere a las orientaciones adicionales, la Comisión recuerda que este trabajo ya se había llevado a cabo en el pasado, aunque de manera menos sistemática que las directrices de la Comisión para la aplicación de la DCA1 y la DCA2. Deberá prestarse la debida atención al impacto en los recursos.

### **Recomendación3 – Mejorar la calidad y la integridad de los datos de la DCA1 y la DCA2**

La Comisión señala que esta recomendación va dirigida a los Estados miembros.

### **Recomendación4 – Hacer un mejor uso de la información recibida**

La Comisión señala que esta recomendación va dirigida a los Estados miembros.

120. La Comisión está de acuerdo en que es necesario mejorar el seguimiento del impacto del intercambio de información. La actual DCA no obliga a los Estados miembros a facilitar la información que sería necesaria para estimar el déficit. La Comisión pide actualmente a los Estados miembros que informen sobre los costes y beneficios de forma voluntaria.

## **Recomendación 5 – Supervisar el impacto de los intercambios de información**

La Comisión acepta la recomendación.

Los servicios de la Comisión están trabajando actualmente sobre este tema con los Estados miembros en el contexto de un grupo Fiscalis.

## Equipo de auditoría

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o al cumplimiento, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue llevada a cabo por la Sala IV, Regulación de mercados y economía competitiva, presidida por Alex Brenninkmeijer, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. Dirigió la auditoría el Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo Ildikó Gáll-Pelcz, con el apoyo de Claudia Kinga Bara, jefa de Gabinete, y Zsolt Varga, adjunto de Gabinete; John Sweeney, gerente principal; Dan Danielescu, jefe de tareas; Maria Echanove, Mirko Gottmann y Stefan Razvan Hagianu, auditores. Thomas Everett prestó apoyo lingüístico.



Ildikó Gáll-Pelcz



Claudia Kinga Bara



Zsolt Varga



John Sweeney



Dan Danielescu



Maria Echanove



Mirko Gottmann



Stefan Razvan Hagianu



Thomas Everett

# Cronología

Evento	Fecha
Aprobación del plan de fiscalización (APM) / Inicio de la auditoría	3.7.2019
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otras entidades auditadas)	29.10.2020
Aprobación del informe definitivo tras el procedimiento contradictorio	8.12.2020
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (o de otras entidades auditadas) en todas las lenguas	15.12.2020

## DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2020.

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se aplica mediante la [Decisión del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 6-2019](#) sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que está permitida la reutilización, siempre y cuando se dé el crédito apropiado y se indiquen los cambios. El reutilizador no debe distorsionar el significado o el mensaje original de los documentos. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

El usuario deberá obtener derechos adicionales si un contenido específico representa a personas privadas identificables como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros. Cuando se obtenga el permiso, este cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado e indicará claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Ilustraciones 3 y 5: Iconos diseñados por [Pixel perfect](https://flaticon.com) de <https://flaticon.com>.

El software o los documentos cubiertos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal y el usuario no está autorizado a utilizarlos.

La familia de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal de Cuentas Europeo no tiene control sobre dichos sitios, le recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

### Utilización del logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo no debe ser utilizado sin el consentimiento previo del Tribunal.

PDF	ISBN 978-92-847-5623-0	1977-5687	doi:10.2865/256	QJ-AB-21-003-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-5596-7	1977-5687	doi:10.2865/161882	QJ-AB-21-003-ES-Q

La Unión Europea fomenta una fiscalidad justa y eficaz en todo el Mercado Único, en la que todos los impuestos se recauden donde se deben. Examinamos cómo supervisa la Comisión Europea la ejecución y el rendimiento del sistema de intercambio de información fiscal y cómo utilizan los Estados miembros la información intercambiada. Constatamos que el sistema está bien establecido, pero queda trabajo por hacer por lo que respecta a la supervisión, la garantía de la calidad de los datos y la utilización de la información recibida. Recomendamos que la Comisión refuerce la cobertura del marco legislativo de la UE y desarrolle supervisión y orientaciones, y que los Estados miembros hagan un mejor uso de la información que reciben.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx)  
Sitio web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors