



Bruselas, 17.12.2018
COM(2018) 844 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Panorama general y evaluación de las estadísticas y la información relativas a los intercambios automáticos en el ámbito de la fiscalidad directa

1. INTRODUCCIÓN

En un mundo cada vez más globalizado, las diferencias entre los sistemas fiscales y el hecho de que las empresas puedan trasladar sus beneficios de un lado a otro de las fronteras y de que los contribuyentes puedan obtener ingresos en el extranjero pueden afectar negativamente a la recaudación tributaria si los contribuyentes no cumplen en todos los países implicados. Esto ha dado lugar al desarrollo de varios mecanismos de cooperación entre las autoridades tributarias denominados «cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad directa».

En la UE, la Directiva 2011/16/UE del Consejo relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad directa (la Directiva o DCA) es un elemento clave de la cooperación entre Estados miembros. Desde 2013, apoya a los Estados miembros al ofrecer un nuevo marco mejorado para unos métodos de trabajo y unas herramientas electrónicas comúnmente estructurados, sobre la base de las experiencias en materia de asistencia mutua adquiridas desde 1977.

El acceso a la información sobre las rentas y los activos que poseen en el extranjero los contribuyentes residentes tiene una gran importancia para las autoridades tributarias. Por consiguiente, el intercambio de información sobre los contribuyentes que realizan actividades transfronterizas es un elemento fundamental de una cooperación administrativa eficaz, así como una de las formas de cooperación incluidas en la DCA. Este intercambio implica un flujo bilateral de información entre las autoridades tributarias competentes de dos países y tiene por objeto los datos que sean previsiblemente pertinentes relativos a una serie de impuestos aplicables tanto a personas físicas como jurídicas.

En la DCA se prevén tres modalidades de intercambio de información, a saber: i) el intercambio de información previa solicitud, que se refiere a la información relativa a personas o transacciones concretas solicitada por el país requirente; ii) el intercambio espontáneo de información, que se refiere a los flujos no sistemáticos de información que se consideran de interés para el país receptor; y iii) el intercambio automático de información, que hace referencia al intercambio de información fiscal predeterminada, a través de formatos predefinidos y en fechas predeterminadas, sin solicitud previa por parte de otro país.

El objeto de este informe es el intercambio automático de información, que se diferencia de las otras modalidades por su carácter obligatorio y su alcance más amplio.

Los Estados miembros acordaron que el intercambio automático de información obligatorio se iniciara a mediados de 2015 para la información fiscal relativa a los residentes fiscales de otros Estados miembros, para cinco categorías de renta y de patrimonio (DCA1). En 2014, los Estados miembros acordaron actualizar la Directiva a fin de aplicar en la UE el Estándar Común de Comunicación de Información elaborado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, (OCDE), que introducía el intercambio automático de información sobre cuentas financieras (DCA2). En 2015, otra enmienda introdujo el intercambio automático de información respecto de las resoluciones fiscales y los acuerdos previos sobre precios de transferencia (DCA3). El intercambio automático de información se amplió nuevamente en 2016 y 2017¹.

¹ Para más información consúltense las páginas web de la DG TAXUD sobre cooperación administrativa.

El presente informe se basa en el artículo 8 *ter*, apartado 2, de la Directiva, que exige que la Comisión presente, antes del 1 de enero de 2019, un informe que proporcione una visión general y una evaluación del intercambio automático de información en el marco de la DCA1, DCA2 y DCA3. Expone las conclusiones principales sobre la aplicación del intercambio automático de información, sus costes y beneficios, así como las acciones emprendidas por los Estados miembros para hacer uso de la información recibida.

El informe se ha elaborado principalmente a partir de la información obtenida de las autoridades tributarias de los Estados miembros a través de una encuesta anual y de un conjunto de datos estadísticos recopilados anualmente². Abarca el período comprendido entre 2015 y mediados de 2018 para la DCA1, y entre 2017 y mediados de 2018 para la DCA2 y la DCA3.

Debe señalarse que, en el momento de elaborar el presente informe, la Comisión está realizando una evaluación exhaustiva de la DCA³ que abarca, además del intercambio automático de información, todas las demás modalidades de cooperación administrativa.

² Reglamento de Ejecución (UE) 2018/99 de la Comisión en lo que respecta al formato de la evaluación anual y la lista de datos estadísticos.

³ Hoja de ruta de la evaluación: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-1068597_en

2. DCA1

La DCA1 exige a los Estados miembros que intercambien automáticamente la información disponible sobre cinco categorías de renta y patrimonio: rendimientos del trabajo dependiente, honorarios de director, productos de seguro de vida, pensiones y propiedad de bienes inmuebles y rendimientos inmobiliarios⁴.

Esta información debe enviarse al menos una vez al año al Estado miembro de residencia del contribuyente. Los primeros intercambios de esta información tuvieron lugar en junio de 2015, en relación con el período impositivo de 2014. Aplicando un enfoque gradual, se esperaba que los Estados miembros enviaran antes de 2017 información sobre al menos tres categorías de renta o patrimonio de las cinco descritas en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva.

El presente informe abarca la información obtenida de los Estados miembros para los siguientes años: 2015, 2016 y 2017.

2.1 Principales características de los intercambios de información de la DCA1

Hasta junio de 2017, los Estados miembros intercambiaron información sobre alrededor de **16 millones de contribuyentes**, relativa a rentas y patrimonios que ascendían a más de **120 000 millones EUR**. La mayoría de la información correspondía a los rendimientos del trabajo dependiente y a las pensiones, que representan más del 80 % de los contribuyentes y el 95 % del valor total.

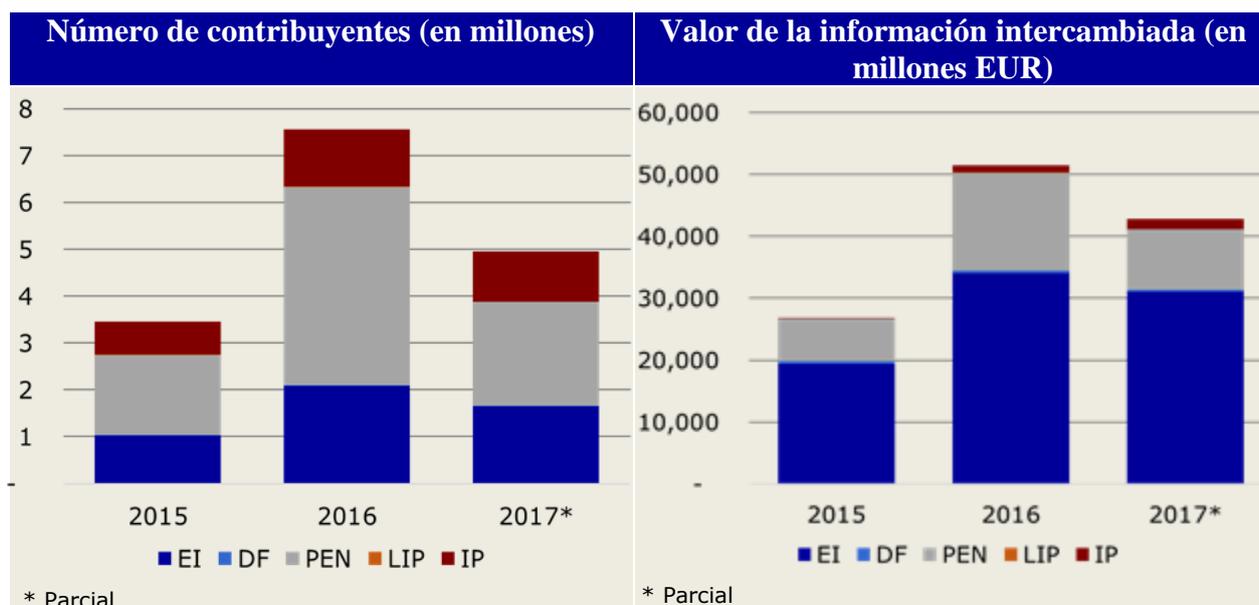


Gráfico 1. Evolución de los intercambios de la DCA1 por año de mensajes

El volumen de información intercambiada se ha incrementado con el tiempo, duplicándose entre 2015 y 2016. Los datos sobre los intercambios de información correspondientes a la primera mitad de 2017 sugieren que la tendencia creciente continúa. Esta tendencia también queda confirmada por los informes sobre volúmenes, que pueden extraerse del canal seguro de intercambio que los Estados miembros utilizan para los intercambios

⁴En el presente informe se utilizan los siguientes acrónimos para el intercambio automático de información de la DCA1: rendimientos del trabajo dependiente (EI); Pensiones (PEN); productos de seguro de vida (LIP); propiedad de bienes inmuebles y rendimientos mobiliarios (IP); honorarios de director (DF);

bilaterales: en 2017 también se aprecia una tendencia positiva en el volumen de información intercambiada.

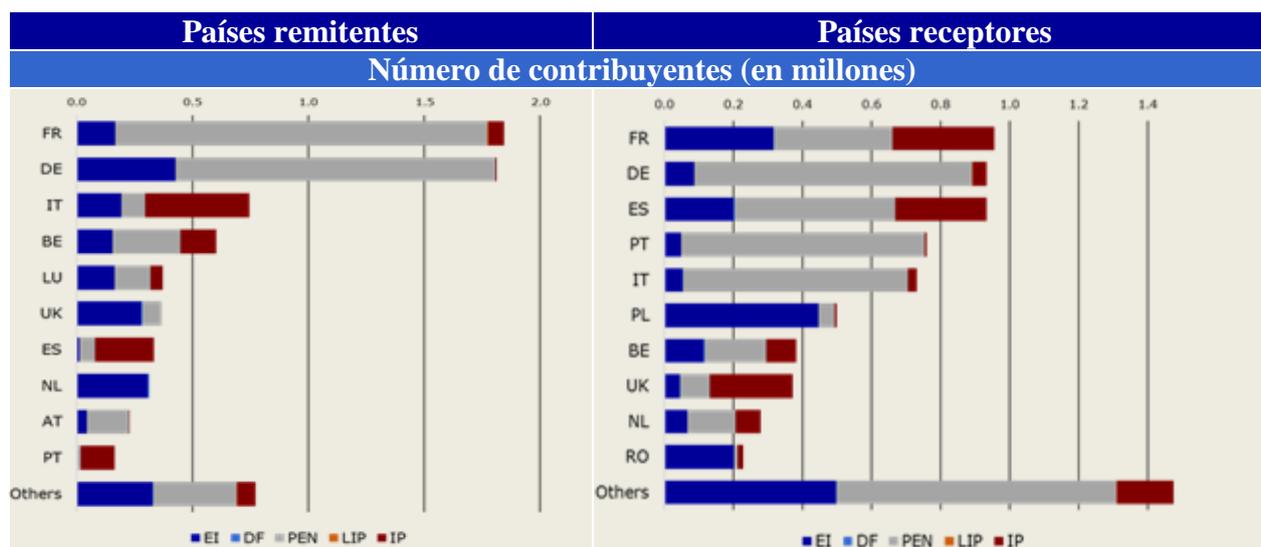


Gráfico 2: Los diez principales países remitentes y receptores — Archivos enviados en 2016

Los **patrones de intercambio son en su mayoría coherentes con los patrones de migración dentro la Unión**. Los países de emigración son receptores netos de información. En particular, Polonia recibe información sobre catorce veces más contribuyentes (lo que equivale a diecinueve veces la cantidad) que sobre los que envía. Ocurre lo contrario en los países de inmigración neta, como Luxemburgo, que envía información sobre cinco veces más contribuyentes que de los que la recibe, y sobre treinta veces su valor. Entre los receptores netos se encuentran asimismo España y Portugal, mientras que Alemania y Dinamarca son remitentes netos.

No es de extrañar pues que **grandes países de la UE como Francia, Alemania, Italia y Reino Unido estén entre los mayores remitentes y receptores**, si bien el perfil es algo distinto en cuanto a las categorías de renta. Por ejemplo, en lo relativo a los contribuyentes afectados, Francia y Alemania son, con diferencia, los mayores remitentes de información sobre rendimientos del trabajo independiente y pensiones, mientras que una parte importante de la información que reciben corresponde a bienes inmuebles. La situación es exactamente la contraria en el caso de Italia, España y Portugal: gran parte de la información que envían corresponde a bienes inmuebles, mientras que reciben información relacionada principalmente con pensiones.

Una panorámica de las interacciones bilaterales muestra un alto nivel de concentración, con patrones distintos en función de si se tiene en cuenta el número de contribuyentes o el valor de la información intercambiada. **En número de contribuyentes, Francia y Alemania son los principales países remitentes**. La mayor parte de los intercambios tienen lugar a través de dos ejes, el que conecta Alemania y Francia con España y Portugal, y el que conecta Alemania e Italia, con dos significativos flujos adicionales entre Francia e Italia y entre los Países Bajos y Polonia.

La situación es distinta cuando se considera el volumen de información intercambiada en euros. Los tres flujos mayores, que suponen más de 9 000 millones EUR, proceden de Luxemburgo y tienen como destino Bélgica, Francia y Alemania. Esto se complementa con un

importante flujo de Francia a Portugal, que es el que tiene un vínculo claro con el intercambio de información en cuanto a número de contribuyentes.

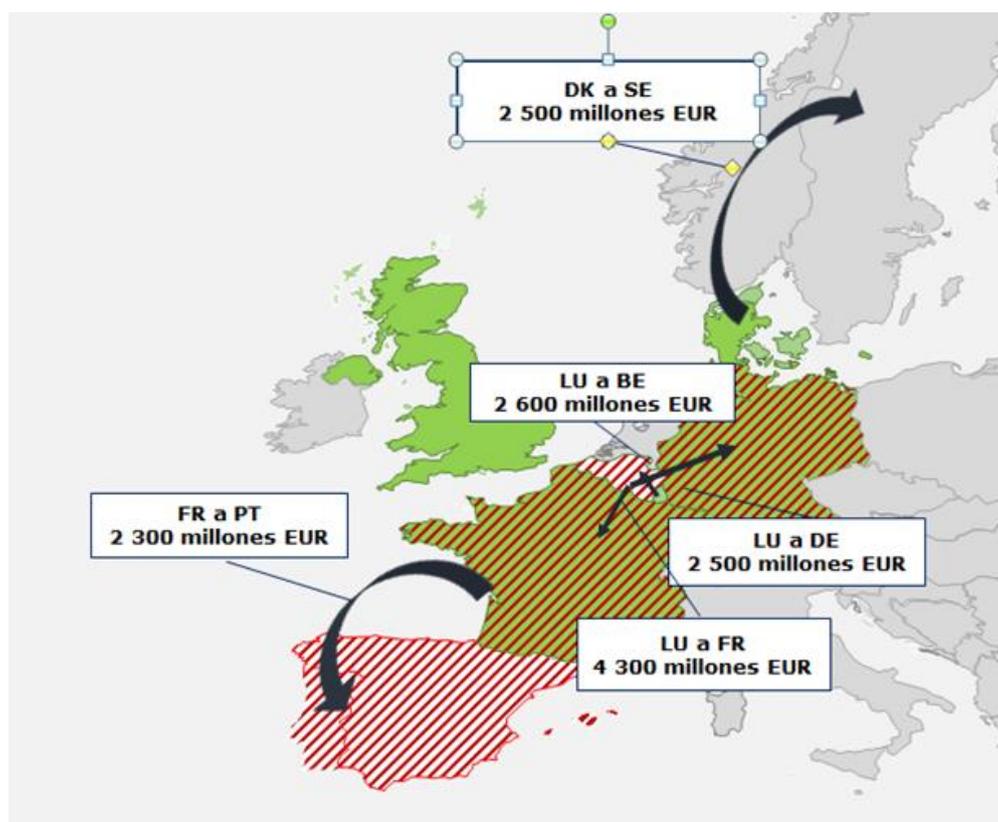


Gráfico 3: Principales flujos bilaterales/Valor de la información intercambiada/Año 2016

Disponibilidad de la información

Sobre la base de la DCA1, los Estados miembros solo deben compartir la información de la que dispongan en sus bases de datos fiscales nacionales. No es necesaria la recogida de datos adicionales con respecto a los que las administraciones tributarias recogen a efectos fiscales internos.

En 2017, ocho Estados miembros disponían de información sobre las cinco categorías de renta y patrimonio incluidas en la DCA1, y otros nueve disponían de información sobre todas las categorías salvo los productos de seguro de vida. Solo un país, Chipre, disponía de información sobre una sola categoría de renta (pensiones). Los otros diez podían intercambiar información sobre tres categorías de renta. Esta disponibilidad ha evolucionado ligeramente en los tres años analizados. Solo Chequia, Estonia, Finlandia e Italia han aumentado el número de categorías de renta desde 2015.

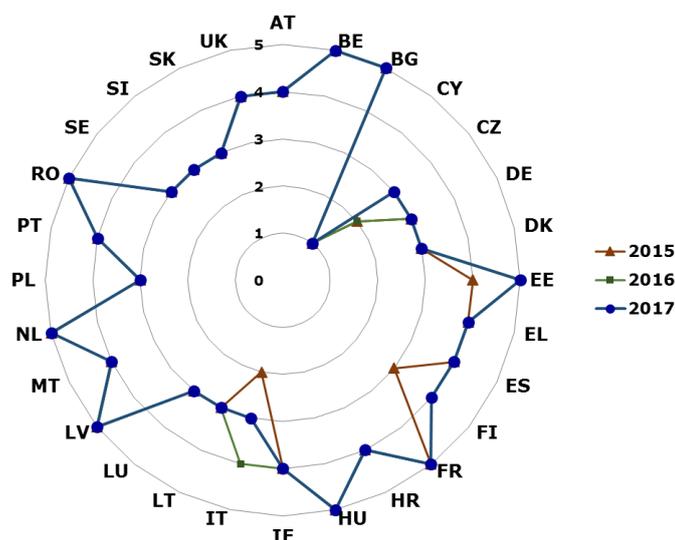


Gráfico 4: Número de categorías de la DCA1 de las que se dispone de información 2015-2017

En el caso de las administraciones tributarias, trabajar para disponer de nueva información para el intercambio automático puede requerir mucho tiempo y resultar costoso. Por ejemplo, Irlanda informó de que implantar las leyes y los sistemas informáticos necesarios para la recogida de información sobre productos de seguro de vida requeriría considerables recursos y tiempo. Malta señaló que la recogida de información adicional impondría una significativa carga a los operadores económicos.

No obstante, algunos datos sugieren que aumentar la disponibilidad de información no siempre requiere la recogida de información adicional. La disponibilidad puede ampliarse mediante la mejora del acceso a la información existente. En 2015, Chequia reorganizó sus bases de datos fiscales nacionales para facilitar información sobre las rentas de la propiedad y, en 2016, Finlandia pudo empezar a enviar información sobre las rentas de la propiedad gracias a la integración de las distintas bases de datos existentes.

Disponibilidad de elementos de identificación — Número de identificación fiscal (NIF)

La inclusión de elementos de identificación en la información enviada es fundamental para que los Estados miembros puedan vincular la información que reciben con las bases de datos nacionales de contribuyentes. El nombre del contribuyente y el NIF expedido por el país receptor se consideran los elementos de identificación más útiles en caso de correspondencia automática. **La inclusión sistemática de información del NIF del contribuyente permitiría evitar varios problemas relacionados con el uso del nombre como identificación**, como faltas de ortografía o traducciones/transliteraciones, así como homónimos.

No obstante, solo dos países, Irlanda y Lituania, incluyeron efectivamente en la información intercambiada el NIF expedido por el país receptor de todos los contribuyentes afectados. Estonia lo hizo para casi el 60 % de los contribuyentes.

En no menos de quince casos, la información enviada no incluía el NIF del país receptor de ninguno de los contribuyentes cuya información se compartió. Dado que estos casos incluyen a los remitentes más importantes, en general **solo el 2 % de los contribuyentes sobre los que se intercambió información estaban vinculados con un NIF expedido por el país receptor.**

Por tanto, en la práctica la identificación de los contribuyentes se basa en la información sobre su fecha de nacimiento y nombre en formato libre o estructurado.

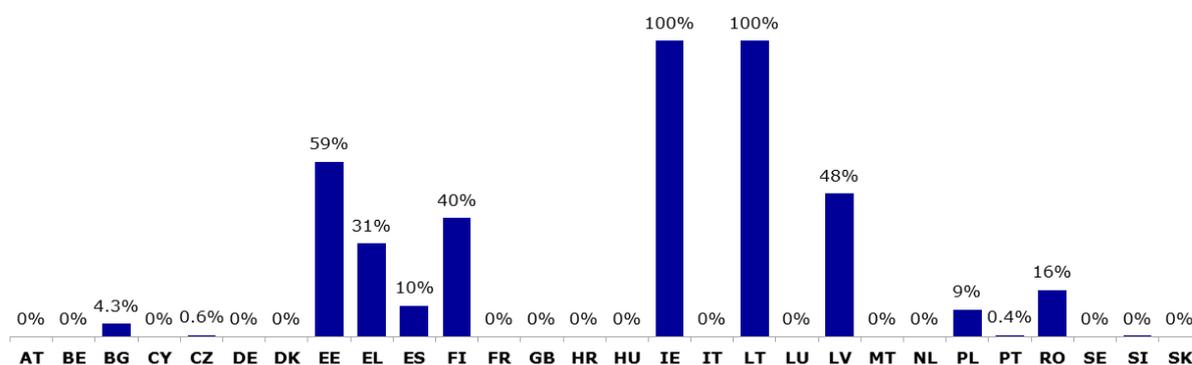


Gráfico 5: Porcentaje de los contribuyentes/partes cuyo NIF del país receptor fue incluido por el Estado miembro remitente (todos los años de mensajes, media ponderada)

Lapso de tiempo entre el ejercicio fiscal de la renta y la fecha de envío

Los Estados miembros tienen la obligación de compartir la información de la DCA1 en los seis meses siguientes al final del ejercicio fiscal del Estado miembro durante el cual se haya obtenido la información. En la práctica podría existir un retraso de hasta dieciocho meses desde el final del ejercicio fiscal.

En general, desde el inicio de los intercambios de la DCA1, **la información fiscal se envió, de media, doce meses después del final del ejercicio fiscal al que se refieren, si bien existen diferencias significativas entre Estados miembros.**

El plazo necesario se ha reducido con el tiempo, y no existen grandes diferencias entre las distintas categorías de renta. El porcentaje de intercambios realizados en seis meses aumentó del 31 % para la información relativa al ejercicio fiscal 2014, al 45 % para la relativa al ejercicio fiscal 2015.

No se ha encontrado ninguna correlación entre el tiempo necesario para intercambiar información y el tipo de renta y de patrimonio, el número de archivos enviados, el número de contribuyentes o el valor total en cuestión. Además, si bien diez Estados miembros envían todos los mensajes al mismo tiempo, el resto tiende a enviar los mensajes a lo largo de varios meses.

Tratamiento y uso de la información recibida

La primera labor a realizar para utilizar los datos recibidos es abrir el archivo y empezar a procesarlo. **Los Estados miembros tienden a abrir los archivos en el plazo de un año desde su recepción.** En 2017, dependiendo del tipo de renta, veintitrés Estados miembros notificaron haber abierto los archivos recibidos durante el año de recepción. Desde 2017, solo tres Estados miembros (Bulgaria, Malta y Eslovaquia) parecen no haber trabajado con los archivos recibidos en el año en que los recibieron, ni en los años siguientes.

Normalmente, el primer paso es hacer corresponder la información recibida con el registro de un contribuyente identificado. La información sobre un contribuyente no identificado no es tan fácil de utilizar. La correspondencia permite vincular la información recibida de otros países con los expedientes de los contribuyentes pertinentes.

El porcentaje de información sobre los contribuyentes automáticamente intercambiada en el marco de la DCA1, que se ha identificado y hecho corresponder satisfactoriamente con las bases de datos nacionales, varía en función de los tipos de renta y de patrimonio. En el caso de los Estados miembros que disponían de resultados de correspondencia para 2017, los índices de coincidencia se situaban en torno al 90 % para los rendimientos del trabajo dependiente y las pensiones, en el 75-80 % para los honorarios de directores y la propiedad de bienes inmuebles y rendimientos inmobiliarios, y alrededor de un modesto 59 % para los productos de seguro de vida. Alrededor del 90 % de la correspondencia se realiza de forma automática o semiautomática. El porcentaje de correspondencia manual ha disminuido con el tiempo.

La evaluación de riesgos y la liquidación del impuesto sobre la renta de las personas físicas⁵ son los usos más comunes dados a la información notificada durante los tres años. La tendencia general parece ser un uso mayor y más intensivo, de la información recibida. No existen grandes diferencias en el uso que se le ha dado a la información sobre las distintas categorías, a excepción de los productos de seguro de vida, que son sistemáticamente menos utilizados que los demás tipos de renta.

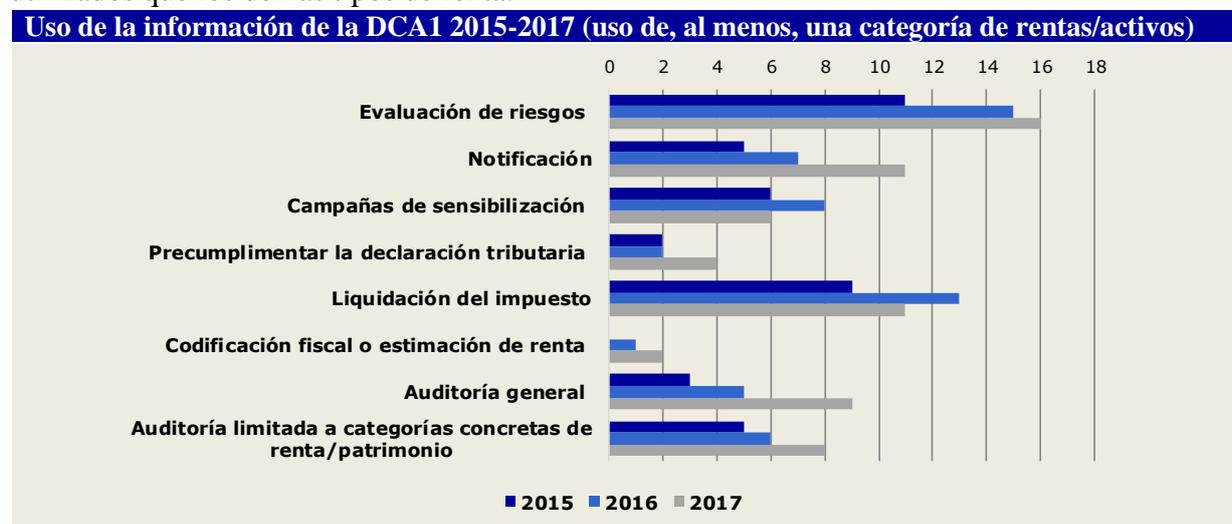


Gráfico 6: Utilización de la información de la DCA1

3. DCA2

En virtud de la DCA2, los Estados miembros deberán intercambiar automáticamente información sobre cuentas financieras, es decir, el saldo a cierre de ejercicio de las cuentas sujetas a comunicación de información, así como los dividendos, los intereses, los ingresos brutos y otros rendimientos de inversión pagados a dicha cuenta durante el año. Esta información la reciben las autoridades tributarias de los Estados miembros de las instituciones financieras, que deben llevar a cabo ciertos procedimientos de diligencia debida destinados a identificar las cuentas financieras sujetas a comunicación de información y a notificar a continuación la información requerida. La DCA2 aplica en la UE el Estándar Común de Comunicación de Información (ECCI) desarrollado por la OCDE y ampliamente aplicado a nivel internacional.

⁵ La información de la DCA1, independientemente del tipo de renta de que se trate, se utiliza principalmente en el ámbito del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Otros ámbitos en los que suele utilizarse la información de la DCA1 incluyen el impuesto sobre sociedades y el cobro.

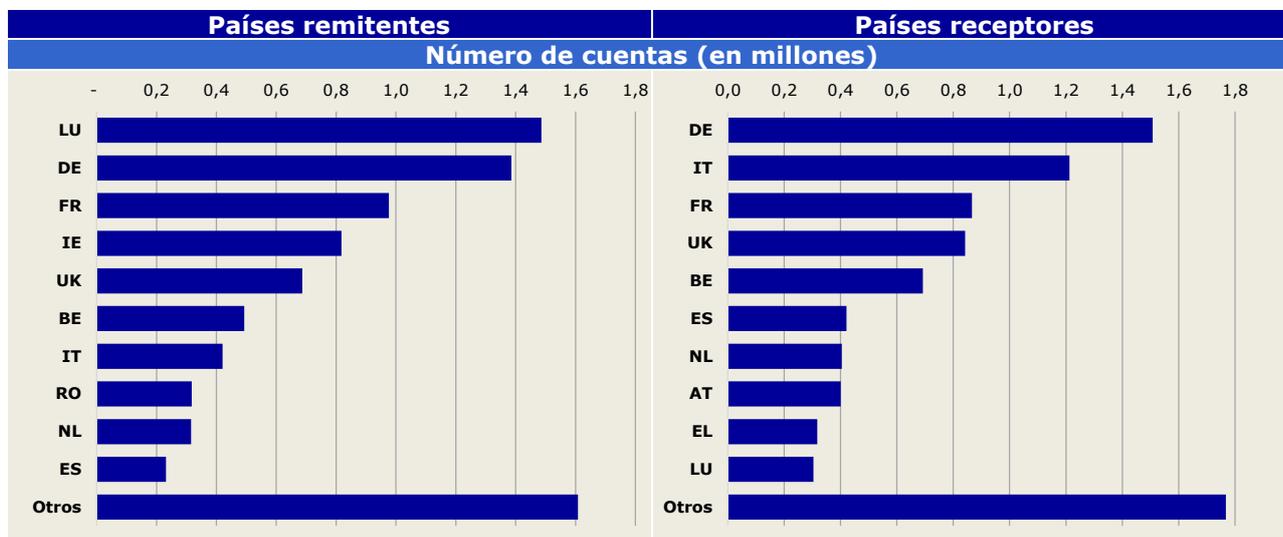
La información se envía una vez al año, en los nueve meses siguientes al final del año civil o de otro período de referencia pertinente al que se refiera la información. Los primeros intercambios tuvieron lugar en septiembre de 2017.

La información disponible para el presente informe corresponde al semestre que abarca desde mediados de septiembre de 2017 hasta marzo de 2018. Por tanto, **no se pueden identificar tendencias reales en los flujos de información, ni se puede realizar ningún análisis fiable sobre el posible uso de la información.** Por último, Austria no empezó a aplicar plenamente la DCA2 hasta 2018.

Principales características de los intercambios de información de la DCA2

Los Estados miembros intercambiaron información relativa a un total de unos **8,7 millones de cuentas**, e **ingresos financieros sobre saldos a cierre de ejercicio** que ascendían a un total de **2,919 billones EUR**. No obstante, hasta ahora los intercambios se han referido únicamente a las «cuentas de mayor valor» existentes⁶ y a las «nuevas cuentas» abiertas en los últimos meses de 2016. Por tanto, se espera un aumento del número de cuentas, una vez que la obligación de comunicación de información de la DCA2 se aplique en todos los casos previstos.

El resto de la información financiera intercambiada parece referirse principalmente a los **ingresos brutos**, que suponen 3,466 billones EUR.⁷ En cambio, los dividendos están valorados en 21 200 millones EUR, los intereses en 19 000 millones EUR, y otros pagos en 61 800 millones EUR.



⁶ El término «cuenta de mayor valor» hace referencia a una cuenta abierta antes del 1 de enero de 2016 cuyo saldo o valor agregado a 31 de diciembre de 2015, o a 31 de diciembre de cualquier año posterior, exceda de un importe que corresponda a 1 000 000 USD.

⁷ Cabe señalar que en la determinación de este valor influyen en gran medida los datos estadísticos sobre ingresos brutos enviados del Reino Unido a Francia por un valor superior a 1,254 billones EUR, y de Francia al Reino Unido por un valor de 1,320 billones EUR.

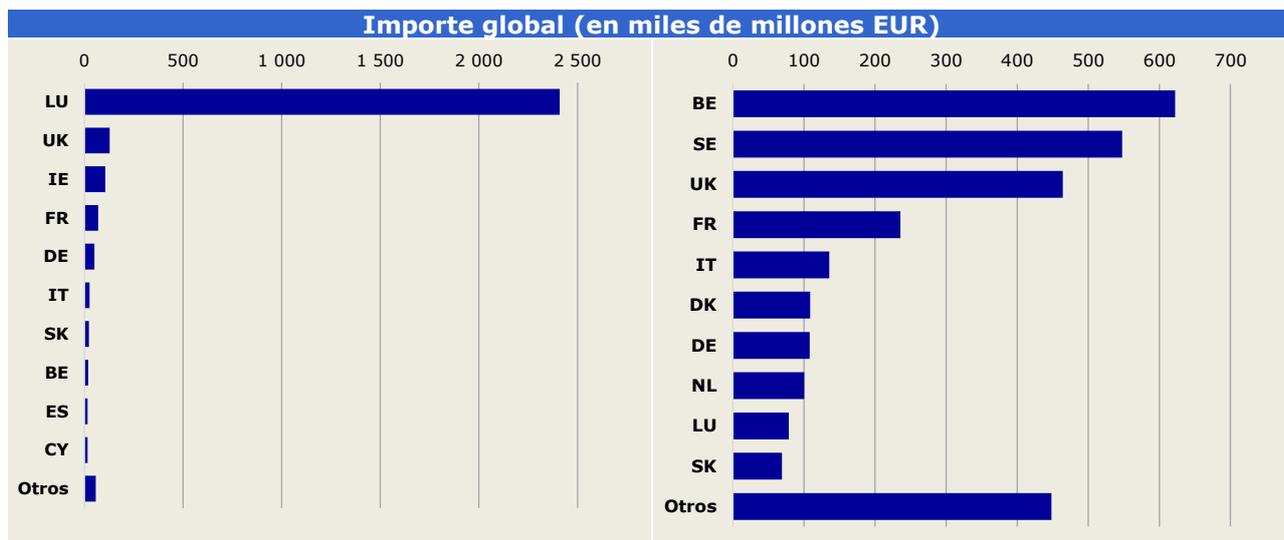


Gráfico 7: Los diez principales remitentes y receptores de información de la DCA2

La red de intercambios bilaterales se centra en Luxemburgo y, en menor medida, en Irlanda. Luxemburgo, con un 17 % de las cuentas y casi el 80 % de los importes notificados, domina los flujos de salida de la información financiera. Irlanda también es un importante país remitente, con el cuarto puesto de la clasificación tanto en número de cuentas como de importes totales notificados.

En cuanto a la información recibida, existen diferencias en función de la variable considerada. En términos de número de cuentas, la clasificación refleja en líneas generales el tamaño de las economías de los Estados miembros, pues Alemania, Italia, Francia y el Reino Unido suponen la mitad del total. En cambio, cuando se observa el valor notificado, la clasificación la encabezan Bélgica, Suecia y el Reino Unido que, en conjunto, representan el 63 % del valor total.

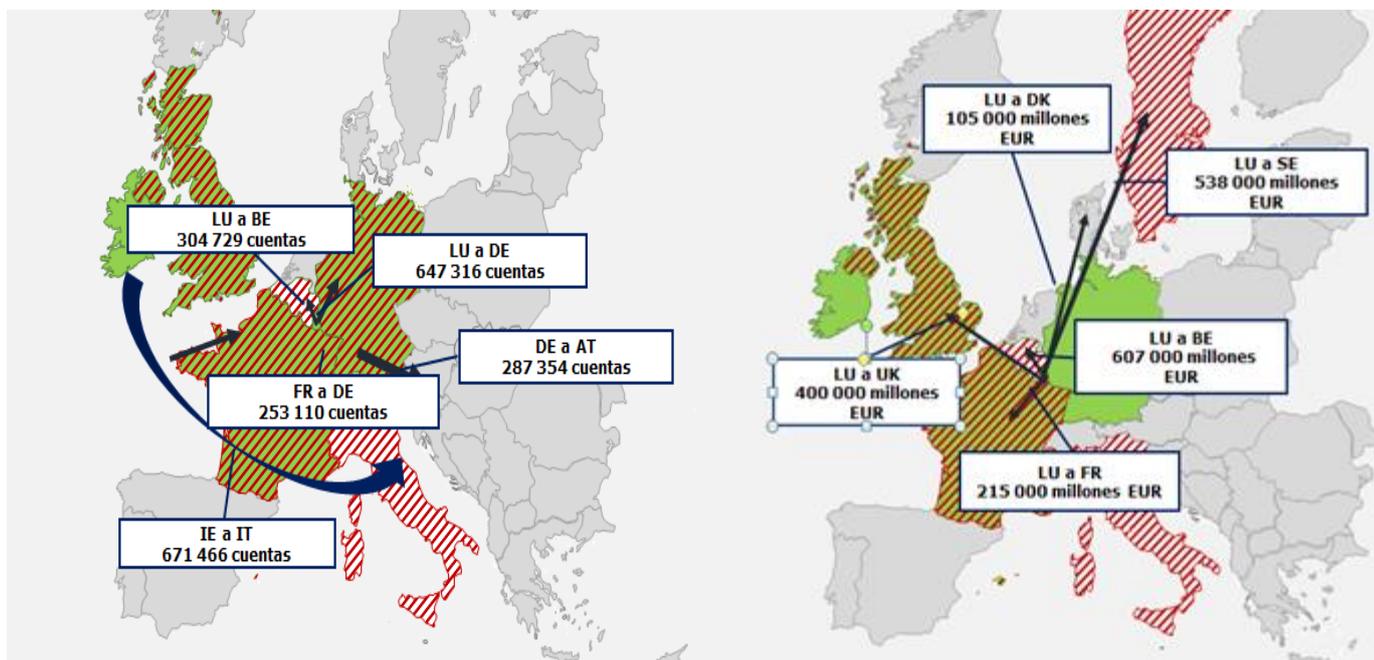


Gráfico 8: Principales flujos bilaterales — Número de cuentas (izquierda) y valor de la información intercambiada (derecha)

Disponibilidad y oportunidad de la información

La disponibilidad de la información y la cuestión de la oportunidad no son pertinentes a efectos de la DCA2, dado que no existe una «cláusula de disponibilidad» ni un plazo potencialmente largo para el intercambio de la información que reciben las autoridades tributarias de sus instituciones financieras. En el caso de la DCA2, los datos incluyen muchos más NIF que en la DCA1. En general, alrededor del 70 % de las cuentas cuyos titulares son personas físicas están vinculadas, como mínimo, con un NIF de titulares de cuentas, y el 73 % de las cuentas cuyos titulares son personas jurídicas están vinculadas con un número de identificación de una organización. Esto tiene que ver con la obligación de una institución financiera o banco de conocer a sus clientes.

Tratamiento y uso de la información recibida

Durante el primer año de intercambios de la DCA2, solo tres Estados, Bulgaria, Eslovaquia y Malta, notificaron no haber abierto los archivos recibidos. Italia y Suecia notificaron la realización una selección inicial de los archivos recibidos mediante una combinación de umbrales y otros criterios, mientras que el resto de los Estados miembros trabajaron directamente con todo el conjunto de datos.

Solo en el caso de algunos Estados miembros hay disponible información sobre los porcentajes y los métodos de correspondencia (total o parcialmente automática o manual). La mayoría de los Estados miembros utilizan la correspondencia automática. Solo algunos recurren a procedimientos manuales menos eficientes. En cuanto a los resultados, siete Estados miembros pudieron casar con éxito el 80 % o más de la información recibida, mientras que otros dos hicieron corresponder satisfactoriamente el 75 % de la información. Los resultados son inferiores en otros Estados miembros. Estonia presenta el porcentaje más bajo de correspondencia global (37 %).

La evaluación de riesgos aparece como el uso más común dado a la información de la DCA2, seguida por la liquidación del impuesto. Numerosos Estados miembros también han indicado que utilizan la información en campañas de sensibilización, y en notificaciones al contribuyente para generar declaraciones.

Dado que los primeros intercambios tuvieron lugar en septiembre de 2017, **la información de la DCA2 no se ha utilizado tanto como la de la DCA1 en 2017.** Nueve Estados indicaron no haber utilizado la información recibida a través de la DCA2. Cinco de ellos, Bulgaria, Alemania, Luxemburgo, Malta y Eslovaquia, tampoco utilizaron la información recibida en el marco de la DCA1 en el mismo año. Italia, usuario esporádico de la información de la DCA1, informó de la utilización de información de la DCA2, si bien solo en campañas de sensibilización.

4. DCA3

El intercambio automático de información de la DCA3 exige el intercambio de información sobre resoluciones fiscales transfronterizas y acuerdos previos sobre precios de transferencia (APP) formulados a una persona o grupo de personas que no sean personas físicas. El intercambio se lleva a cabo mediante la introducción de la información en una base de datos central a la que pueden acceder todos los Estados miembros.

La DCA3 dio lugar a un importante aumento de la transparencia de la información sobre las resoluciones fiscales transfronterizas y los acuerdos previos sobre precios de

transferencia. En 2017, se registraron alrededor de dieciocho mil resoluciones en el repertorio central, frente a los intercambios espontáneos, prácticamente inexistentes, de los años anteriores a 2015. No obstante, es demasiado pronto para informar sobre la utilización de esta información adicional.

1. COSTES Y BENEFICIOS

Los costes incurridos por los Estados miembros están relacionados en su mayoría con el desarrollo y mantenimiento de los sistemas informáticos utilizados en el intercambio automático de información. La mayor parte de los costes surgen durante el desarrollo de los sistemas informáticos, mientras que los costes recurrentes son mucho más bajos.

Sobre la base de los datos disponibles, los costes globales de la aplicación de las disposiciones sobre intercambio automático de información parecen ser de alrededor de 112 millones EUR para el período 2012-2017. Los costes variaron en función del sistema, tal como se indica en los apartados siguientes.

DCA1

Los costes totales incurridos por los Estados miembros para la implementación del intercambio automático de información en el marco de la DCA1 fueron de 69 millones EUR. Los costes muestran grandes diferencias entre Estados miembros y entre años. Esto puede explicarse por las diferencias en el grado de complejidad de los sistemas informáticos utilizados para el intercambio automático de información y en los métodos de contratación (por ejemplo, externalización frente a desarrollo de recursos internos). Los costes también pueden ser altos debido a que las soluciones para el uso de la información (por ejemplo, las herramientas de correspondencia) se han incluido en los trabajos de desarrollo desde el principio.

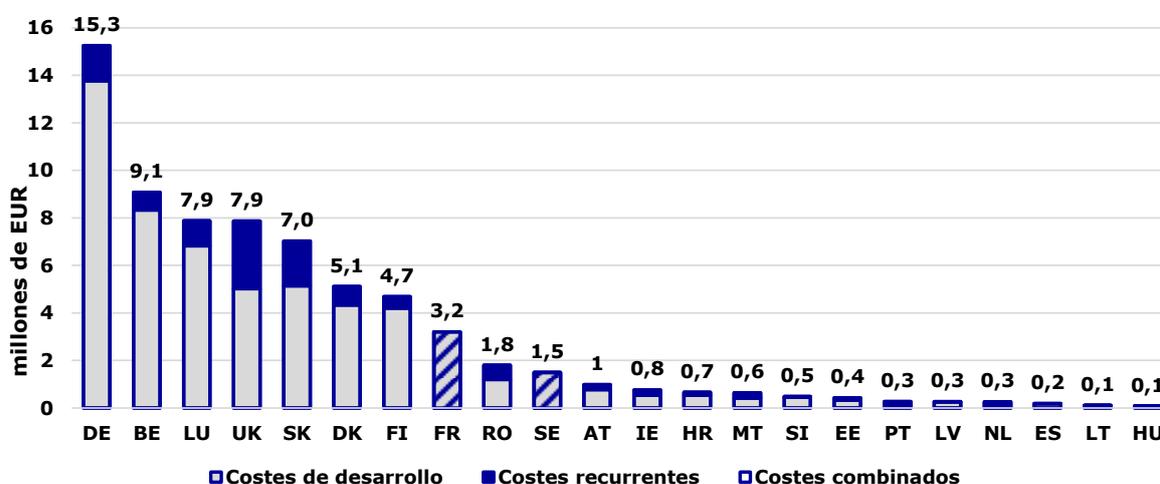


Gráfico 9: Costes de la DCA1 hasta 2017 (22 Estados miembros) (en millones EUR)

DCA2

Los costes totales incurridos por los Estados miembros para la implementación del intercambio automático de información en el marco de la DCA2 fueron de 45,4 millones EUR. Dado que las disposiciones de la DCA2 se basan en el Estándar Común de Comunicación de Información (ECCI) de la OCDE, los sistemas informáticos utilizados para la recogida de información en el marco de la DCA2 y el ECCI, así como para los intercambios, son en gran medida comparables. Por lo tanto, resulta difícil distinguir los costes de la DCA2 de los del ECCI, y en la información sobre costes notificada por los Estados miembros pueden sobrestimarse los costes imputables únicamente a la DCA2.

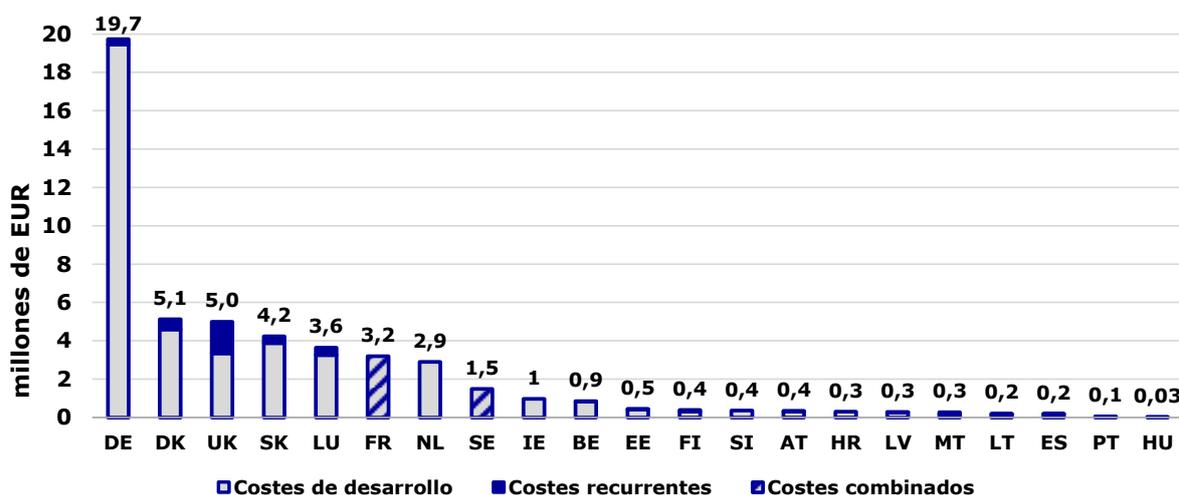


Gráfico 10: Costes de la DCA2 hasta 2017 (21 Estados miembros) (en millones EUR)

Como en el caso de la DCA1, hay notables diferencias entre Estados miembros en cuanto a los costes de la DCA2.

En el caso de la DCA2, además de los Estados miembros, las instituciones financieras también tuvieron que soportar los costes de adaptación de sus sistemas informáticos. Si bien no se dispone de una cifra precisa, sobre la base de las pruebas disponibles, parece que los costes soportados por las instituciones financieras fueron mayores que los incurridos por los Estados miembros. Una estimación de los costes únicos en que incurren las instituciones financieras de Austria, Francia, Alemania, Luxemburgo y Reino Unido, facilitada por las partes interesadas, los sitúa en unos 340 millones EUR, mientras que los costes anuales se estiman en unos 120 millones EUR.

No se dispone de estimaciones cuantitativas de la carga administrativa soportada por los contribuyentes que han tenido que cumplir con las obligaciones de comunicación de información de la DCA2. En el caso de la DCA2, las instancias encargadas realmente de informar a las autoridades tributarias no son los contribuyentes, sino las instituciones financieras que mantienen las cuentas sujetas a comunicación de información.

DCA3

Los costes totales incurridos por los Estados miembros para la implementación del intercambio automático de información en el marco de la DCA3 fueron de 2,1 millones EUR. El hecho de que esta cantidad sea significativamente inferior a la de la DCA1 y la DCA2 se debe a lo siguiente:

- la información de la DCA3 no se intercambia bilateralmente, sino que los datos pertinentes se cargan en el repertorio central gestionado por la Comisión;

- la cantidad de datos a compartir es mucho menor que en el caso de la DCA1 y la DCA2;
- los sistemas y procedimientos de gestión menos complejos que han tenido que implantar los Estados miembros.

A pesar de que los costes son menores, siguen existiendo notables diferencias entre Estados miembros.

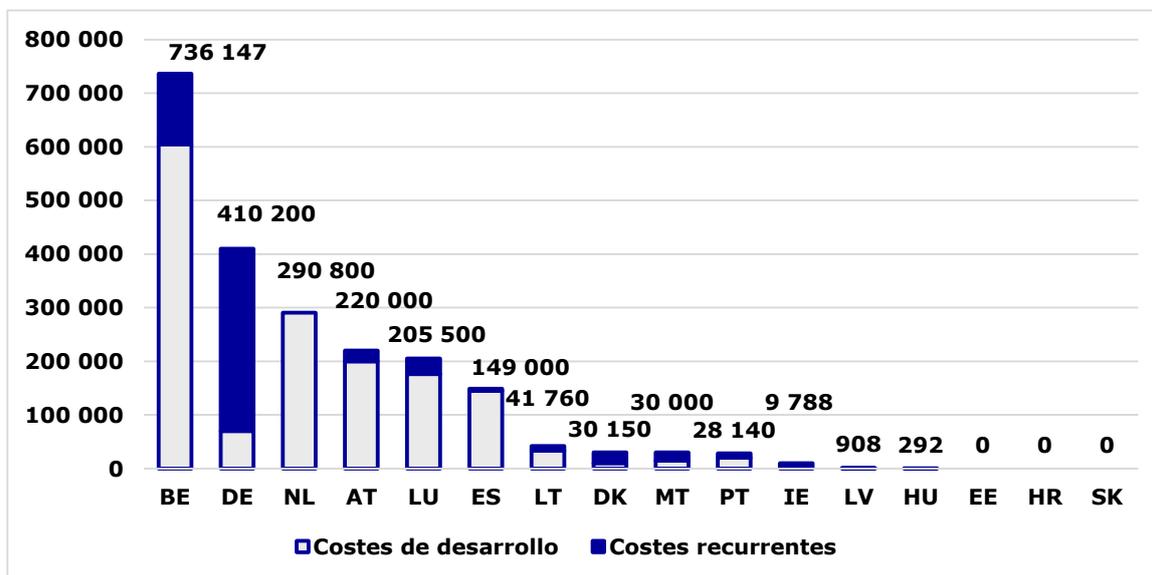


Gráfico 11: Costes de la DCA3 hasta 2017 (16 Estados miembros) (EUR)

Beneficios del intercambio automático de información entre autoridades tributarias competentes

El principal beneficio del intercambio automático de información consiste en ofrecer a las administraciones tributarias información útil para luchar contra el fraude, la evasión y la elusión fiscal transfronterizas. Existe un riesgo elevado de incumplimiento, intencionado o no, respecto de las rentas o los activos, que no son notificados a nivel nacional por terceros, como por ejemplo empleadores y bancos. Dado que las rentas y los activos procedentes del extranjero solo los declara el contribuyente en el país de residencia, podría considerarse como un ámbito de riesgo en cuanto al cumplimiento⁸.

Sin embargo, cuando se trata de cuantificar los beneficios del intercambio automático de información en términos de **ingresos fiscales adicionales**, los Estados miembros han explicado en repetidas ocasiones lo difícil que resulta definir el beneficio económico directo de la información recibida del exterior que, en el mejor de los casos, es solo parte de la información utilizada para la liquidación de los impuestos adicionales, o que puede no dar lugar a ningún ingreso fiscal adicional. Puede decirse que la **corrección fiscal** constituye ya un beneficio valioso a obtener a través del intercambio automático de información obligatorio, sin que ello implique necesariamente la obtención de ingresos fiscales adicionales. Además, como parte de la información completa relativa a determinados contribuyentes, los datos que proceden automáticamente del extranjero tienen como función ofrecer el **perfil completo de un contribuyente de riesgo o de un contribuyente cumplidor**. Por último, otra ventaja

⁸Véase el informe sobre déficit tributario elaborado para el Comité de Finanzas y el Senado de los Estados Unidos por la Oficina de Rendición de Cuentas de la administración estadounidense (GAO).

importante es, sin duda, el **efecto disuasorio** sobre los contribuyentes, consecuencia del aumento progresivo previsto del uso de la información intercambiada.

Al utilizar la información recibida por otros Estados miembros a través de intercambios automáticos, algunos Estados miembros han podido identificar declaraciones insuficientes de ingresos por parte algunos contribuyentes.

En cuanto a los beneficios en términos de un mayor cumplimiento de las obligaciones fiscales, cinco Estados miembros (Bélgica, Estonia, Finlandia, Polonia y Eslovenia) han podido calcular los beneficios económicos derivados de la utilización de la información de la DCA1.

Estados miembros	Año	EI	DF	PEN	LIP	OP	Total
A. Aumento de la base imponible							
Bélgica	2017 ¹	148 593		105 837		40 040	289 470
Finlandia	2017	..	..	..	..	..	29 000
B. Ingresos adicionales o aumento del impuesto liquidado							
Estonia	2016	..	..	..	..	..	320
	2017	..	..	..	..	..	417
Polonia	2015	87	0	3	0	0	91
	2016	830	0	39	0	2	870
Eslovenia	2016	329	0	495	0	7	830
	2017	1 373	0	2 259	5	13	3 650

Cuadro 12: Ingresos fiscales incrementales procedentes de las acciones vinculadas a la DCA1 (en miles EUR)

En el caso de Estonia, Polonia y Eslovenia hay disponible información correspondiente a más de un año. Se observa que los beneficios aumentan con el paso del tiempo. Esto puede deberse a que las autoridades tributarias hacen cada vez un mejor uso del intercambio de información. En el caso de Bélgica, Polonia y Eslovenia, que facilitaron información por categoría en virtud de la DCA1, prácticamente todos los beneficios se deben al uso de la información de la DCA1 sobre rendimientos del trabajo dependiente y de las pensiones a efectos de cumplimiento, es decir, para controlar si los contribuyentes estaban declarando estas rentas extranjeras. En el caso de Bélgica y Finlandia, los beneficios se reflejan en un aumento de la base imponible. No se conocen los ingresos adicionales efectivamente recaudados, pero posiblemente estos supongan una fracción del aumento total de la base imponible. En el caso de Bélgica, Estonia, Finlandia y Eslovenia, los beneficios notificados son mayores que los costes notificados⁹. Por ejemplo, Bélgica ha notificado costes de la DCA1 por 9 100 000 EUR y unos ingresos adicionales (no notificados) de 289 470 000 EUR en la base imponible. Si el impuesto aplicado a este ingreso adicional fuera del 10 %, ello supondría 28 947 000 EUR en ingresos fiscales adicionales. En el caso de la DCA2 y la DCA3 no se dispone de información sobre los beneficios derivados del uso conforme de la información recibida, debido al poco tiempo transcurrido entre el presente informe y los primeros intercambios en virtud de la DCA2 y la DCA3 de 2017.

⁹ Los costes de Polonia no están disponibles.

Pasando a la cuestión de los beneficios en términos de disuasión, las estimaciones muestran que el ECCI (aplicado en la UE a través de la DCA2) ha tenido un notable efecto disuasorio. Según el Foro mundial, el ECCI ha dado lugar a declaraciones voluntarias e investigaciones que han aportado cerca de 85 000 millones EUR en ingresos fiscales adicionales¹⁰. No obstante, esta cifra cubre todo el ámbito del ECCI, no solo los intercambios dentro de la UE en el marco de la DCA2. A pesar de las dificultades para distinguir entre los beneficios (y los costes) de la DCA2 y los del ECCI, debe señalarse que incluso una pequeña parte de dicha cifra, por ejemplo 1 000 millones EUR, superaría con creces los costes de las autoridades tributarias notificados.

¹⁰ Foro mundial, marzo de 2018: *Progress report to Ministers of Finance*, p. 13.
<http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/g20/>

2. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Del presente informe se desprenden tres conclusiones principales.

Primera: los Estados miembros reconocen que la información fiscal recibida a través del intercambio automático de información puede utilizarse de distintas maneras. Las autoridades tributarias utilizan la información principalmente para la evaluación de riesgos y la liquidación del impuesto sobre la renta de las personas físicas. No obstante, varios Estados miembros siguen haciendo un uso muy limitado o nulo de la información que reciben.

Segunda: el intercambio automático de información ha necesitado notables inversiones para su desarrollo por parte de los Estados miembros, y aunque los costes recurrentes son menos elevados, existen costes anuales para el mantenimiento de los intercambios. En cuanto a los beneficios del intercambio automático de información, parece que los principales beneficios residen en el mayor cumplimiento de las obligaciones fiscales y en el efecto disuasorio sobre los contribuyentes. No obstante, resulta muy difícil cuantificar los beneficios del intercambio automático de información en términos de ingresos fiscales adicionales.

Tercera: a menudo los Estados miembros envían información que no incluye todos los elementos de identificación necesarios para permitir una correspondencia automática de esta información con la disponible a nivel nacional. A modo de perspectivas, se identifican dos ámbitos de mejora principales:

Mejora de la calidad de la información

Si el intercambio automático de información se utilizara más eficazmente, los Estados miembros mejorarían el cumplimiento en toda la UE y garantizarían la igualdad de condiciones de los contribuyentes que operan a escala nacional y transfronteriza. La utilización eficaz de una masa de información requiere dos acciones principales:

- los Estados miembros deben revisar la calidad de la información que recogen antes de enviarla;
- los Estados miembros que reciben la información deben hacer llegar observaciones oportunas y constructivas a aquellos que la envían, de forma que la calidad del intercambio automático de información aumente con el tiempo. Los Estados miembros también deben hacer llegar sus observaciones a las entidades (por ejemplo, las instituciones financieras) que facilitan información para su intercambio automático.

Mejor utilización de la información recibida a través del intercambio automático de información

La plena utilización de la información obtenida a través del intercambio automático de información requiere un enfoque estratégico a nivel de los Estados miembros, así como un acuerdo sobre los indicadores comunes clave para las ventajas y los métodos de evaluación:

- los Estados miembros deben desarrollar una metodología común para valorar, de forma fiable e integral, los beneficios del intercambio automático de información;
- los Estados miembros deberían garantizar que el intercambio automático de información forma parte del ciclo de gestión del riesgo fiscal, y que se utiliza en mayor medida en campañas de sensibilización destinadas a mejorar el cumplimiento voluntario, así como en auditorías, combinando todos los flujos del intercambio automático de información así como la información obtenida a nivel nacional y recibida a través de otras formas de cooperación administrativa (por ejemplo, controles simultáneos, presencia en otras administraciones tributarias durante las investigaciones y a través del intercambio de información espontáneo y previa solicitud);

- para utilizar la información de forma plena y eficaz, los Estados miembros deben compartir los conocimientos sobre buenas prácticas, por ejemplo, mediante técnicas avanzadas de análisis, como la extracción de datos.

El programa «Fiscalis» para la cooperación en el ámbito de la fiscalidad¹¹ puede apoyar la mejora de la calidad de la información intercambiada automáticamente, y garantizar que la información que se intercambia se utiliza de forma eficaz y eficiente para crear un sistema fiscal más justo en beneficio de Europa y sus ciudadanos.

¹¹ Propuesta de Reglamento de 8 de junio de 2018 por la que se establece el programa «Fiscalis» para la cooperación en el ámbito de la fiscalidad como parte del marco financiero plurianual (MFP) para el período 2021-2027:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52018PC0443>