



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 14 de diciembre de 2022
(OR. en)

16066/22

FISC 265
ECOFIN 1339
CODEC 2027

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	14 de diciembre de 2022
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea

N.º doc. Ción.:	COM(2022) 717 final
Asunto:	INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre la evaluación final del programa Fiscalis 2020

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2022) 717 final.

Adj.: COM(2022) 717 final



Bruselas, 14.12.2022
COM(2022) 717 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la evaluación final del programa Fiscalis 2020

{SWD(2022) 406 final}

CONTEXTO

El programa Fiscalis 2020 fue creado por el Reglamento (UE) n.º 1286/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece un programa de acción para «potenciar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior mejorando la cooperación entre los países participantes, sus administraciones tributarias y sus funcionarios»¹. El programa da continuidad a programas anteriores similares². Entre 2014 y 2020, fue uno de los principales instrumentos utilizados para contribuir a la aplicación coherente del Derecho de la Unión en materia de fiscalidad y a la lucha contra el fraude fiscal, la evasión de impuestos y la planificación fiscal agresiva, garantizando el intercambio de información, apoyando la cooperación administrativa y mejorando la capacidad administrativa de los países participantes.

De conformidad con el artículo 17 del Reglamento, la Comisión, asistida por evaluadores externos independientes y al igual que durante la evaluación intermedia³, llevó a cabo un estudio para contribuir a la evaluación final del programa. Los resultados pormenorizados de la evaluación se exponen en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe y que constituye la base de este último. El propósito de la evaluación final es analizar el rendimiento del programa entre 2014 y 2020⁴ y la medida en que los resultados alcanzados se mantendrán a largo plazo. El alcance de la evaluación abarca los años de funcionamiento del programa (2014-2020) e incorpora los resultados de la evaluación intermedia realizada en 2018. En la evaluación final se analiza en qué grado se aplicaron dichos resultados y qué mejoras conllevaron. La evaluación abarcó todos los países participantes, esto es, los Estados miembros de la Unión Europea (UE)⁵, países candidatos (Albania, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia y Turquía) y países candidatos potenciales (Bosnia y Herzegovina y Kosovo*). Además, tiene en cuenta toda la gama de actividades financiadas y de gestión, así

¹ DO L 347 de 20.12.2013, p. 25.

² El programa Fiscalis 2020 se basó en los programas anteriores. El primer programa se denominó «Matthaeus-Tax», comenzó en octubre de 1993 y se desarrolló hasta el final de diciembre de 1995. Tras pasar a denominarse «Fiscalis», ha habido cuatro programas con este nombre, incluido el que se evalúa en el presente informe: el primer programa Fiscalis (1998-2002); el segundo programa Fiscalis (2003-2007); el tercer programa Fiscalis (2008-2013) y el cuarto programa Fiscalis (2014-2020) o Fiscalis 2020, evaluado en el presente informe. Reglamento (UE) 2021/847 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2021, por el que se establece el Programa «Fiscalis» para la cooperación en el ámbito de la fiscalidad de 2021 a 2027 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 1286/2013.

³ [Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la evaluación intermedia de Fiscalis 2020 \(europa.eu\)](#).

⁴ Varias de las actividades del programa Fiscalis 2020 prosiguieron en 2021, dado que la mayoría de los convenios de subvención se prorrogaron hasta 2021.

⁵ El 1 de febrero de 2020, el Reino Unido se retiró de la UE y pasó a ser un tercer país. Por ello, se le consideró un Estado miembro de la UE participante durante la mayor parte del programa. En el marco de Fiscalis 2020 se inscribían en total treinta y cinco países: veintisiete Estados miembros, más el Reino Unido mientras era un Estado miembro de la UE, y siete países candidatos y candidatos potenciales.

como a todas las partes interesadas pertinentes (administraciones nacionales, servicios de la Comisión y operadores económicos) de todos los países participantes.

El presente informe tiene por objeto presentar los resultados de la evaluación final acerca de: i) la eficacia, esto es, en qué medida el programa logró su propósito; ii) la eficiencia, esto es, en qué medida el programa logró su propósito en relación con los recursos utilizados; iii) la coherencia del programa con las políticas y prioridades más amplias de la UE; iv) el valor añadido de esta intervención a escala de la UE y cómo marcó una diferencia; y v) la pertinencia del programa.

1. EFICACIA: EN QUÉ MEDIDA EL PROGRAMA LOGRÓ SU PROPÓSITO

El programa tiene por objeto potenciar el correcto funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior garantizando el intercambio de información, apoyando la cooperación administrativa y mejorando la capacidad administrativa de los países participantes, lo que a su vez puede contribuir a la aplicación coherente del Derecho de la Unión en materia de fiscalidad y a la lucha contra el fraude fiscal, la evasión de impuestos y la planificación fiscal agresiva.

Las pruebas recabadas en el marco de la evaluación confirmaron que el programa Fiscalis 2020 fue un **instrumento clave** para contribuir a la consecución de dichos objetivos. El programa ha sido esencial: a) para **el desarrollo y el funcionamiento de los sistemas de información europeos (SIE), al proporcionar** una base común y armonizada para **el intercambio automático y seguro de información y normalizar y simplificar los procedimientos**; b) para ofrecer un amplio abanico de acciones conjuntas que **crearon un entorno colaborativo en el que las autoridades trabajaron juntas, intercambiaron conocimientos e identificaron las mejores prácticas** en relación con directrices y procedimientos administrativos, el Derecho de la Unión y sistemas informáticos; y c) para **impartir formación con objeto de mejorar las capacidades y competencias del personal y la capacidad administrativa**.

De este modo, el programa contribuyó a la **lucha contra el fraude fiscal, la evasión de impuestos y la planificación fiscal agresiva**, ya que la calidad y el alcance de la información propiciados por la infraestructura y los sistemas informáticos financiados por Fiscalis permitieron realizar controles transfronterizos que detectaron posibles transacciones fraudulentas, lo que dio lugar a una actuación conjunta de las autoridades. Los entrevistados afirmaron, asimismo, que el intercambio automático de información facilitado por los SIE funcionó como un elemento disuasorio de los comportamientos fraudulentos, de modo que contribuyó a la lucha contra el fraude fiscal, la evasión de impuestos y la planificación fiscal agresiva. Los SIE redujeron además los costes de cumplimiento y reforzaron la seguridad jurídica para los operadores económicos, lo que elevó el cumplimiento general por parte de los contribuyentes y permitió a las autoridades y a los operadores económicos reducir el tiempo y los recursos necesarios para desempeñar sus actividades. Por otro lado, en torno al 44 % de todas las propuestas de acción conjunta presentadas estaban asociadas a la lucha contra el fraude fiscal, la evasión de impuestos y la planificación fiscal agresiva. Algunos estudios de casos sugieren que

Fiscalis puede haber contribuido a obtener ingresos fiscales adicionales como consecuencia de ello.

El programa también **facilitó una mejor comprensión común del Derecho fiscal de la UE** tanto entre las administraciones tributarias como entre los operadores económicos, lo cual ha contribuido a **su aplicación más fluida y coherente**. Las acciones conjuntas y los módulos de formación destinados directamente a mejorar la comprensión y aplicación del Derecho fiscal de la Unión se consideraron muy útiles y lograron el resultado previsto. En términos más globales, el programa también ha generado confianza entre los funcionarios, promoviendo intercambios que continuaron más allá de las actividades específicas del programa. En general, contribuyó al buen funcionamiento de los sistemas fiscales de la UE.

Por lo que respecta al **intercambio seguro de datos** entre administraciones tributarias nacionales y con los operadores económicos y otras autoridades públicas, se puede apreciar que **el volumen de datos intercambiados aumentó constantemente desde 2014** y llegó a alcanzar los 32,23 terabytes en 2019 frente a tan solo 4,3 terabytes en 2014. Los SIE ayudaron a los Estados miembros a comunicarse entre sí de forma segura y eficiente, por lo que **el número de mensajes intercambiados entre las administraciones a través de los distintos sistemas respaldados por el programa aumentó de manera significativa y continuada desde 2014**⁶. Además, **la carga administrativa para las administraciones tributarias y las empresas se redujo**, y se comprobó que el **coste del cumplimiento para estas últimas fue un 95 % más bajo** en el caso de las que utilizaban el sistema informático pertinente en comparación con las que no lo usaban.

En cuanto a las acciones conjuntas, durante el período de 2014-2020 tuvieron lugar más de 1 500 acciones conjuntas, que comprendieron más de 3 500 actividades. El número de participantes en las acciones conjuntas de Fiscalis 2020 se mantuvo en un nivel elevado y constante, lo que se tradujo en más de 30 000 participantes en total. Las **visitas de trabajo** sirvieron para que los funcionarios adquirieran o ampliaran sus competencias o conocimientos en materia fiscal. Los Estados miembros también intercambiaron conocimientos y experiencias relacionados con la fiscalidad a través de **grupos de proyectos**, utilizados a menudo para debatir, desarrollar e implantar los SIE. Los **talleres**, aunque se utilizaron con menor frecuencia, buscaban mejorar los procedimientos de las administraciones tributarias. Las **acciones de desarrollo de capacidades** consistieron principalmente en asistencia técnica a unos pocos Estados miembros. **Los controles multilaterales y la participación en investigaciones administrativas** son ejemplos de cooperación administrativa directa entre las autoridades fiscales. Aunque fueron menos habituales, se organizaron grupos de trabajo y seminarios sobre sistemas informáticos específicos o para compartir información sobre el Derecho fiscal de la UE.

⁶ Por ejemplo, 14 000 mensajes en 2020 frente a 12 800 mensajes en 2017 en el caso de los sistemas relacionados con la primera versión de la Directiva sobre cooperación administrativa (DCA1); 29 700 mensajes en 2020 frente a tan solo 4 600 en 2017 en el caso de los sistemas en el marco de la DCA2; y 992 292 mensajes en 2020 frente a 689 839 mensajes en 2017 en el caso del sistema de la miniventanilla única.

Los participantes y los organizadores de las acciones conjuntas se mostraron positivos acerca de su eficacia y utilidad. Los entrevistados indicaron que todas las acciones fueron útiles y fomentaron el aprendizaje mutuo. El 93 % de ellos coincidió en que su participación en acciones conjuntas les brindó una buena oportunidad para ampliar su red de funcionarios en el extranjero (y los contactos con ellos). El 95 % de los **participantes declaró haber compartido sus experiencias y el 77 % de ellos afirmó que dichos intercambios dieron lugar a cambios o mejoras en las prácticas de trabajo de sus administraciones**. Obsérvese que, en 2020, como consecuencia de la pandemia de COVID-19, la tasa de participación se redujo en cierta medida debido a las restricciones impuestas hasta que, pasado un tiempo, las actividades en línea sustituyeron a las presenciales.

La gran mayoría de los coordinadores de Fiscalis entrevistados consideraron que la **formación** fue clave para reforzar las capacidades administrativas de las administraciones. La Comisión contrató 267 módulos de aprendizaje electrónico de la UE y organizó 141 sesiones de formación sobre capacidades y competencias en relación con los sistemas informáticos. Las puntuaciones de los participantes sobre la calidad de la formación fueron elevadas (una media de 72,7 puntos en una escala de 0 a 100). De manera similar, el porcentaje de funcionarios de las administraciones tributarias que consideró que la formación en tecnologías de la información (TI) cumplió sus expectativas o fue útil es habitualmente superior al 90 %. El número de funcionarios formados de las administraciones tributarias está aumentando, ya que se ha ido impartiendo formación cada vez a más funcionarios empleando materiales comunes de la UE, incluso en contextos nacionales. **Los módulos de aprendizaje electrónico formaron a unos 130 500 participantes de las administraciones tributarias y a cerca de un millón de ciudadanos y participantes del ámbito empresarial.**

Cabe señalar que los países no pertenecientes a la UE entrevistados también apreciaron las acciones conjuntas para contar con oportunidades de creación de redes, pero consideraron que no respondían en suficiente medida a sus necesidades, ya que las acciones daban prioridad a los Estados miembros de la UE y se centraban en SIE a los que los países candidatos no tienen acceso.

2. EFICIENCIA: EN QUÉ MEDIDA EL PROGRAMA LOGRÓ SU PROPÓSITO EN RELACIÓN CON LOS RECURSOS UTILIZADOS

Al evaluar la eficiencia, el estudio externo examinó en qué medida los recursos del programa habían logrado los resultados previstos de la manera menos costosa. Se intentó estimar los costes y los beneficios y, en la medida de lo posible, expresarlos en términos monetarios. Aunque los costes están disponibles, es más difícil cuantificar los beneficios. La definición de los beneficios también se determinó a través de las entrevistas celebradas con las partes interesadas del programa.

Para el programa Fiscalis 2020 se comprometió un presupuesto de unos 222 millones EUR para el período de 2014-2020. **En torno al 75 % del presupuesto se ha gastado en el desarrollo, el mantenimiento y el funcionamiento de los SIE para fines fiscales (168 millones EUR).** Además, los Estados miembros también incurrieron en costes para la adquisición, el desarrollo, la instalación, el mantenimiento y el funcionamiento diario de los componentes nacionales de los SIE. Otras partes interesadas (como empresas y entidades financieras) pueden incurrir en costes relacionados con estos sistemas de manera indirecta. Esta infraestructura y estos sistemas informáticos comunes requieren claramente gran cantidad de recursos. No obstante, son indispensables para el funcionamiento cotidiano de las administraciones tributarias y aportan una serie de beneficios en todos los ámbitos de sus actividades. Los estudios de casos realizados en el marco de esta evaluación revelaron ejemplos concretos en los que los beneficios superaban a los costes en el caso de sistemas específicos. Los SEI han normalizado y simplificado los procedimientos y han aligerado la carga administrativa para las autoridades y las empresas, reducido los costes de cumplimiento para las empresas y contribuido a detectar posibles transacciones fraudulentas. Al desarrollar y gestionar los componentes comunes de los SEI, el programa a escala de la UE ha dado lugar a importantes economías de escala, garantizado la interoperabilidad y evitado la duplicación de esfuerzos para los Estados miembros. Como consecuencia de ello, los SIE han propiciado el intercambio seguro de información, respaldado la cooperación y la capacidad administrativa, y facilitado una transposición más eficaz y una aplicación más uniforme del Derecho de la Unión en materia de fiscalidad y la lucha contra el fraude fiscal, la evasión de impuestos y la planificación fiscal agresiva. La evaluación arrojó una imagen globalmente positiva de su eficiencia.

El programa Fiscalis 2020 proporcionó apoyo financiero a una amplia gama de acciones conjuntas, que supuso alrededor de 33 millones EUR (el 15 % de toda la financiación del programa). Sobre la base de los resultados de las encuestas, la evaluación consideró que, en general, las acciones conjuntas habían realizado una gran contribución a los objetivos del programa. Las acciones conjuntas incluyeron seminarios, talleres, grupos de proyectos, controles bilaterales o multilaterales, otras actividades de cooperación administrativa, visitas de trabajo, la presencia en oficinas administrativas y la participación en investigaciones administrativas (PAOE, por sus siglas en inglés), actividades de desarrollo de capacidades y equipos de expertos. Como ya se ha mencionado, contaron con más de 30 000 participantes en total. Con la excepción de los equipos de expertos, para garantizar la plena implicación de los países participantes, fue posible reembolsar al 100 % los costes subvencionables de los viajes y alojamientos, los gastos derivados de la organización de eventos y las dietas cuando ello fue necesario para alcanzar plenamente los objetivos de Fiscalis 2020⁷. El coste medio por

⁷ Obsérvese que la financiación se refiere al aspecto colaborativo de las acciones conjuntas, esto es, que la financiación permite que la acción se lleve a cabo si tiene lugar en el marco del programa, pero en muchos casos las autoridades nacionales son responsables en gran medida o en su totalidad de organizar la acción. La Comisión puede actuar como impulsora de, por ejemplo, grupos de proyectos, talleres y seminarios de Fiscalis, o participar en ellos, mientras que, en el

participante y acción para todo tipo de acciones conjuntas (salvo los equipos de expertos) se mantuvo relativamente estable a lo largo del período en cuestión, con un ligero descenso general en los últimos años, lo que podría indicar una mejora de la eficiencia. Los resultados de las encuestas periódicas del programa Fiscalis fueron positivos en su inmensa mayoría, lo que sugiere que los beneficios de las acciones son elevados para los participantes. La mayoría de las administraciones tributarias coincidieron en que los beneficios superaban a los costes. Al considerar los costes frente a los resultados obtenidos, se consideró que las inversiones en acciones conjuntas merecieron la pena y fueron rentables. Fiscalis 2020 no reembolsó íntegramente la participación en equipos de expertos (los gastos de viaje y de estancia se reembolsaron en su totalidad, mientras que en el caso de los costes de personal solo se cubrió el 50 %). No obstante, estos equipos de expertos fueron esenciales para el desarrollo de algunos de los sistemas informáticos de Fiscalis, que puede que no existieran sin ellos. Ofrecen a los Estados miembros la posibilidad de poner en común recursos y conocimientos especializados, en lugar de actuar por separado. Así pues, resultaron bastante eficientes en términos de costes. En general, las acciones conjuntas han reforzado la cooperación y la capacidad administrativas y mejorado las relaciones laborales entre los participantes. Han ayudado a intercambiar experiencias y a determinar cuáles son las mejores prácticas para los procedimientos administrativos y, a su vez, han respaldado la aplicación efectiva de la legislación fiscal de la UE y aumentado su cumplimiento.

Para la formación común en materia fiscal se comprometieron alrededor de 6,9 millones EUR. La mayor parte del presupuesto para formación de Fiscalis 2020 (4,7 millones EUR) se destinó a módulos de aprendizaje electrónico. Estos módulos sirvieron para formar a 130 470 participantes de las administraciones tributarias y a otros 941 938 ciudadanos y participantes del ámbito empresarial. Así pues, los módulos de formación costaron 4,9 EUR por persona formada, lo cual es un importe muy reducido. Las administraciones tributarias describieron el aprendizaje electrónico como muy útil y eficaz para aumentar su capacidad, además de resultar de ayuda para otras partes interesadas. En cuanto a otras actividades de formación de Fiscalis que se llevaron a cabo como parte de grupos de proyectos o actividades para el desarrollo de capacidades (en particular, formaciones en TI), se consideró que aumentaron su capacidad administrativa y facilitaron la coordinación y cooperación de las administraciones tributarias.

Tras la evaluación intermedia, se han realizado esfuerzos para reducir los costes burocráticos asociados a la participación en acciones conjuntas, a su puesta en marcha y al envío de comentarios al respecto, así como para optimizar los procedimientos y los recursos relativos a las acciones conjuntas y mantener la carga de trabajo en un nivel asumible. Estos esfuerzos parecen haber dado frutos en la segunda mitad de Fiscalis 2020, ya que ningún país participante

caso de los controles multilaterales, la Comisión no participa, en consonancia con lo dispuesto en la base jurídica pertinente del control multilateral.

consideró que la carga fuera demasiado elevada en comparación con los beneficios. Obsérvese que algunas autoridades de Estados no pertenecientes a la UE han sugerido que sus costes son relativamente elevados, teniendo en cuenta el grado en el que pueden participar. Considerarían que tienen un valor añadido si pudieran acceder a más aspectos de dichas acciones.

3. COHERENCIA: LA COHERENCIA DEL PROGRAMA CON LAS POLÍTICAS Y PRIORIDADES MÁS AMPLIAS DE LA UE

En el ejercicio de evaluación se analizó en qué medida Fiscalis 2020 era coherente con las políticas más amplias de la UE y otros programas de financiación europeos. La evaluación final confirmó las conclusiones de la evaluación intermedia de Fiscalis 2020, esto es, que **las acciones del programa se ajustaban a las prioridades estratégicas generales de la Comisión y eran coherentes con ellas**. También parece haber **coherencia entre Fiscalis 2020 y otros instrumentos similares**.

Los objetivos de Fiscalis 2020 se ajustan claramente a la prioridad de la Comisión «**Una Economía al Servicio de las Personas**», con la finalidad de «luchar contra el fraude fiscal, garantizar ingresos sostenibles y favorecer un mejor entorno empresarial en el mercado único». Además, las acciones financiadas por Fiscalis 2020 son coherentes con la prioridad de la Comisión «**Una Europa Adaptada a la Era Digital**», en el marco de la cual la Comisión aspira a modernizar las administraciones públicas. Fiscalis financió el desarrollo, la mejora y la implantación de infraestructuras y sistemas informáticos que pueden reforzar la capacidad administrativa de las autoridades fiscales de los países participantes. Más recientemente, la Comisión publicó el **Paquete de medidas de 2020 para una fiscalidad equitativa y sencilla**, que contiene veinticinco iniciativas fiscales para apoyar la recuperación económica y la transición a una economía ecológica y digital⁸. El sucesor del programa Fiscalis podrá respaldar dichas iniciativas.

La evaluación concluyó que **el programa ha apoyado otros programas de la UE y se ha beneficiado de ellos**. Entre Fiscalis 2020 y el **programa Aduana 2020** existen complementariedades y sinergias. Se han conseguido mejoras de eficiencia derivadas de la gestión conjunta de los dos sistemas por parte de la Comisión. Varias funciones operativas están cofinanciadas por ambos programas y están a disposición tanto de las administraciones aduaneras como de las tributarias. Este es el caso de los sistemas de infraestructuras informáticas clave, como la red común de comunicaciones (CCN, por sus siglas en inglés), o los materiales de formación comunes. Pueden explorarse las economías de escala y la compatibilidad de los sistemas, al tiempo que se permite a las administraciones aduaneras y tributarias intercambiar información y compartir mejor los conocimientos. Fiscalis 2020 también complementó el

⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulada «Plan de acción para una fiscalidad equitativa y sencilla que apoye la estrategia de recuperación»: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e8467e73-c74b-11ea-adf7-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF.

Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales de 2017-2020 y se encontraron sinergias. Por ejemplo, los retos detectados a través de acciones conjuntas podrían recibir después apoyo técnico a medida de dicho programa. También existen complementariedades entre Fiscalis 2020 y el **programa Hércules III**, gestionado por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), sin darse solapamientos. Sin embargo, pese a su complementariedad, parece que la cooperación activa o las sinergias buscadas activamente entre ambos programas son limitadas.

El programa Fiscalis también **desempeña un papel relevante en los programas dirigidos a los países candidatos y a los países candidatos potenciales, como el instrumento TAIEX (la Oficina de Asistencia Técnica e Intercambio de Información), y es coherente con ellos**. Siete Estados no pertenecientes a la UE participaron en las acciones conjuntas y actividades de formación de Fiscalis 2020 y, como tales, intercambiaron conocimientos y mejores prácticas con Estados miembros de la UE. Estos intercambios dieron lugar a reformas en Estados no pertenecientes a la UE que respaldaron el proceso de adhesión y contribuyeron a generar confianza y buena voluntad entre los países. Los entrevistados de los países candidatos destacaron las ventajas del acceso a ambos instrumentos: consideraron que Fiscalis es más flexible y proporciona resultados a corto plazo, mientras que TAIEX permite a los Estados no pertenecientes a la UE emprender procesos de reforma a más largo plazo.

Para garantizar esta coherencia entre distintos programas de la UE se emplearon varios mecanismos, como las reuniones y consultas interservicios, la participación de observadores de distintos servicios de la Comisión en las reuniones o actividades de los grupos de proyectos, la puesta en común de los programas de trabajo o la evaluación de las propuestas de proyectos por funcionarios de distintos servicios de la Comisión. A pesar de los resultados positivos observados, la evaluación constató que hay margen para nuevas complementariedades y sinergias en determinados ámbitos, por ejemplo, con el sucesor del programa Hércules III.

4. VALOR AÑADIDO EUROPEO DEL PROGRAMA

La aplicación del Derecho de la Unión en el ámbito de la fiscalidad corresponde a los Estados miembros. Las medidas de apoyo como las previstas en el programa Fiscalis 2020 pueden contribuir a garantizar que el Derecho de la Unión se aplique de manera más coherente y uniforme a escala nacional.

El programa Fiscalis 2020 **ha previsto la sostenibilidad financiera de los SIE, que son esenciales para garantizar la disponibilidad y el intercambio de información**. La infraestructura y los sistemas informáticos han logrado que el cumplimiento sea más fácil y efectivo. De este modo, el programa ha generado **economías de escala, mejoras de eficiencia y niveles de seguridad adicionales**, al ayudar a las administraciones nacionales (y a los operadores económicos) a ahorrar tiempo y recursos, en particular a los países participantes con administraciones tributarias más reducidas y menos recursos. La interoperabilidad e interconectividad de la infraestructura y los sistemas informáticos centrales, así como sus funciones simbióticas, constituyen un valor añadido europeo. Además, el desarrollo de SIE ha

ayudado a las administraciones tributarias nacionales a modernizar y digitalizar sus herramientas y sistemas internos.

Las acciones conjuntas han aportado un valor añadido europeo considerable al brindar a las administraciones **oportunidades inigualables para la cooperación, la comunicación y la creación de redes**. Los talleres, seminarios y visitas de trabajo, entre otras cosas, han puesto en común las competencias y los conocimientos de los países participantes, ayudado a las autoridades nacionales a comprender mejor el Derecho de la Unión y respaldado el desarrollo y la implantación de sistemas informáticos. Han contribuido a generar confianza y una cooperación informal después de las actividades y han dado lugar a una mayor convergencia de enfoques y prácticas. Por ejemplo, algunas reformas fiscales se han diseñado con la ayuda y el asesoramiento de coordinadores de otros países. Las administraciones tributarias, que han enviado de manera sistemática comentarios positivos sobre la capacidad de las acciones conjuntas para cumplir los objetivos, indicaron que, al tener recursos limitados (tiempo y dinero) para invertir en la planificación, organización y realización de dichas acciones, sin Fiscalis llevarían a cabo un menor número de ellas.

Lo mismo ocurre con las actividades de formación, especialmente los **módulos de aprendizaje electrónico**, que han mejorado los conocimientos de los funcionarios de las administraciones tributarias nacionales y a su vez han ayudado a estas últimas a comprender mejor y aplicar de manera más uniforme la legislación fiscal de la UE y sus procedimientos conexos. Asimismo, han reforzado la capacidad de los funcionarios para trabajar con los sistemas informáticos y han mejorado la capacidad, la eficacia y la eficiencia de las administraciones. Los módulos de aprendizaje electrónico financiados por Fiscalis aportaron un valor añadido más allá de los participantes, ya que también se utilizaron internamente para enseñar, por ejemplo. El gran número de personas que recibieron formación⁹ demuestra que se consideraron útiles. Es probable que estas actividades y módulos de formación no se hubieran desarrollado, o al menos no en la misma medida ni por parte de todas las autoridades, si no hubiera existido Fiscalis. Habrían resultado demasiado costosos, por lo que habrían perdido el elemento de escala. La formación ha contribuido a generar confianza y a crear una visión compartida.

Sobre la base de las pruebas presentadas y la escala de las acciones del programa, parece razonable afirmar que, sin Fiscalis, los SIE, las acciones conjuntas y la formación, que fueron decisivos para aplicar el Derecho fiscal de la UE y combatir el fraude fiscal, la evasión de impuestos y la planificación fiscal agresiva, no tendrían la misma escala ni el mismo alcance. Probablemente habría existido cooperación, pero de manera desigual, basada en relaciones no estructuradas, cauces que habrían requerido más tiempo y acuerdos de reciprocidad. Habría sido difícil lograr la misma versatilidad de temas y la dimensión europea o la participación paneuropea en las acciones y la formación que se han observado en el marco de Fiscalis 2020. Si

⁹ Datos sobre el aprendizaje electrónico de la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera.

bien es posible que se hubieran realizado esfuerzos bilaterales o multilaterales, estos no se habrían beneficiado de las economías de escala generadas por Fiscalis, y el coste y el tiempo necesarios para aplicar y mantener las acciones de las autoridades nacionales también habrían sido mayores. En cuanto a los SIE, Fiscalis 2020 garantizó el desarrollo y el mantenimiento constantes de dichas infraestructuras y sistemas informáticos. Sin Fiscalis, habrían corrido el riesgo de quedar obsoletos o de ser suspendidos por falta de recursos ante sus elevados costes. Las economías de escala y la reducción de los costes globales se habrían perdido.

Fiscalis 2020 ha generado resultados tangibles como consecuencia de la interconexión de los sistemas y del intercambio constante de información, y ha ayudado a los funcionarios de las administraciones tributarias a adquirir capacidades e intercambiar experiencias a través de un amplio abanico de acciones conjuntas y formación. Es probable que muchas de las acciones y los resultados del programa desaparecieran y se suspendieran a medio plazo, al menos en comparación con su escala y alcance actuales. Las actuales redes construidas a lo largo de los años entre administraciones tributarias se desintegrarían. Como consecuencia de ello, la aplicación del Derecho de la Unión sería menos armoniosa y los agentes económicos dispondrían de un mayor margen para aprovechar la falta de coordinación transfronteriza como vacíos legales para eludir impuestos o cometer fraude. De hecho, no se pueden solucionar los problemas relacionados con el fraude fiscal si los Estados miembros no miran más allá de las fronteras de sus territorios administrativos ni cooperan intensamente con sus homólogos.

Con el aumento de la digitalización, la globalización y el desplazamiento de trabajadores, la aplicación del Derecho fiscal de la UE y la lucha contra el fraude, la evasión de impuestos y la planificación fiscal agresiva serán cada vez más importantes y, por consiguiente, también es probable que el valor añadido del programa siga aumentando.

5. PERTINENCIA DEL PROGRAMA

La globalización y la digitalización combinadas originan nuevas oportunidades y retos para la capacidad de los sistemas fiscales de recaudar ingresos. Dan lugar a nuevas formas de trabajo (híbrido y a distancia) y de desarrollo de actividades empresariales (sin presencia física) que no están en plena consonancia con la manera en que los sistemas fiscales están diseñados aún y el modo en que las administraciones tributarias llevan a cabo sus actividades. También pueden crear potencial para la elusión o evasión de impuestos si las administraciones tributarias y los sistemas fiscales no se van adaptando a los cambios.

Para hacer frente a estos retos, durante el período 2014-2020 se adoptaron una serie de cambios legislativos en materia de fiscalidad, y las acciones de Fiscalis 2020 apoyaron firmemente la aplicación de estas iniciativas. Por ejemplo, los cambios en la normativa sobre el lugar de entrega a efectos del IVA de 2015 vinieron acompañados de la introducción del denominado sistema de la miniventanilla única para facilitar el comercio transfronterizo de servicios digitales. Las Directivas sobre cooperación administrativa se introdujeron para facilitar el intercambio

automático de información entre administraciones tributarias y garantizar el pago justo de impuestos por parte de los contribuyentes (particulares o entidades) que generan ingresos en actividades transfronterizas. Se han realizado trabajos preparatorios con la finalidad de introducir la asistencia informática para la aplicación de la Directiva sobre el comercio electrónico, que entró en vigor el 1 de julio de 2021.

La tendencia va a proseguir en la misma línea y las autoridades y los operadores económicos tendrán que mantenerse al día en un mundo cada vez más digitalizado y globalizado. Esto hace hincapié en la necesidad de reforzar la cooperación entre administraciones tributarias y las capacidades administrativas de las autoridades y, por tanto, en la **pertinencia del programa para apoyar a los Estados miembros en la digitalización y la modernización de los procedimientos**. Habida cuenta de su éxito en el pasado, se considera que los futuros programas Fiscalis seguirán siendo oportunos para facilitar el intercambio de información, la cooperación y la coordinación entre Estados miembros a través de sistemas informáticos, acciones conjuntas y formación y, por tanto, para contribuir al funcionamiento eficaz y eficiente del mercado interior en este contexto.

Al analizar la pertinencia, la evaluación estudió las necesidades de las administraciones tributarias nacionales y de los operadores económicos. La evaluación final puso de manifiesto que **el programa sigue siendo pertinente y necesario**. De hecho, Fiscalis 2020 se consideró **sumamente pertinente para abordar los principales retos de las administraciones tributarias y satisfacer sus necesidades**. Se señaló que la infraestructura y los sistemas informáticos eran muy convenientes para el trabajo diario de los funcionarios de las administraciones tributarias, ya que constituyen las principales plataformas de comunicación a través de las cuales los Estados miembros pueden intercambiar datos pertinentes para la lucha contra el fraude fiscal y la evasión de impuestos y para la aplicación del Derecho de la Unión. Todo ello, a su vez, fomenta la asistencia mutua y la coordinación. La formación y las acciones conjuntas también se consideran pertinentes para mejorar la capacidad administrativa, como es el caso de la ampliación de los conocimientos y la creación de redes. A través del intercambio de información, buenas prácticas y directrices, Fiscalis respalda la elaboración de políticas, una aplicación más equitativa y previsible del Derecho de la Unión y la lucha contra el fraude fiscal, la evasión de impuestos y la planificación fiscal agresiva. La igualdad de condiciones y la competencia leal son fundamentales para que **los operadores económicos** lleven a cabo sus actividades. Además, una carga administrativa y unos costes de cumplimiento de las obligaciones fiscales excesivos pueden impedir que algunas empresas desempeñen sus actividades económicas, en particular de forma transfronteriza. Los sistemas informáticos de Fiscalis se consideraron especialmente pertinentes para los operadores económicos, pues simplifican el cumplimiento al facilitar el acceso a la información o, por ejemplo, aligeran la carga administrativa de las empresas que prestan servicios electrónicos, de telecomunicaciones y de radiodifusión al evitar que tengan que presentar declaraciones del IVA en cada uno de los

países en los que prestan sus servicios (y refuerzan, asimismo, el cumplimiento de las obligaciones fiscales).

Algunas administraciones tributarias sugirieron que Fiscalis podría apoyar la creación de una base de datos sobre los avances legislativos de los Estados miembros en el ámbito fiscal, en la que se incluyan los nuevos avances que afecten a la fiscalidad, como por ejemplo las monedas virtuales. Los coordinadores de Fiscalis en los países candidatos señalaron su limitada capacidad para beneficiarse plenamente de las acciones financiadas por dicho programa, ya que está orientado a la UE. Esto se suma al hecho de que dichos países no tienen acceso a todos los sistemas informáticos, lo que afecta a su capacidad para participar en actividades de formación al respecto.

6. CONCLUSIONES Y LECCIONES EXTRAÍDAS

La evaluación puso de manifiesto que el programa ha sido eficaz en lo que respecta al logro de sus objetivos de permitir un intercambio seguro de información, apoyar la cooperación administrativa y mejorar la capacidad administrativa de los países participantes. A su vez, también ha contribuido a la aplicación de la legislación fiscal de la UE para combatir el fraude fiscal, la evasión de impuestos y la planificación fiscal agresiva.

Fiscalis 2020 contribuyó a mejorar la cooperación entre países y la capacidad administrativa de las autoridades fiscales a través del desarrollo y el mantenimiento de la infraestructura y los sistemas informáticos de la UE, las acciones conjuntas y las actividades de formación comunes. Fiscalis contribuyó, asimismo, a armonizar en mayor medida los enfoques y a simplificar los procedimientos, reduciendo las cargas administrativas y los costes de cumplimiento para los contribuyentes.

A través de la infraestructura y los sistemas informáticos que ayudó a desarrollar y mantener, Fiscalis mejoró la información disponible y los intercambios seguros de información. Al reemplazar los controles manuales, hacer uso de análisis avanzados de datos y facilitar las comprobaciones cruzadas entre países, propició una mejor detección de posibles casos de fraude de manera más eficiente. También puede haber tenido un efecto disuasorio, aumentando así el cumplimiento y previniendo el fraude fiscal, la evasión de impuestos y la planificación fiscal agresiva. Aunque es difícil establecer una relación de causalidad, el estudio de evaluación puso de manifiesto que varios de los indicadores clave sobre el fraude fiscal, la evasión de impuestos y la planificación fiscal agresiva muestran signos de mejora durante la vigencia del programa.

Las pruebas examinadas por el evaluador externo indicaron que las acciones conjuntas y la formación fomentaron la cooperación entre las administraciones tributarias y ofrecieron un espacio para el intercambio de ideas entre homólogos en caso de detectarse una necesidad específica. Crearon redes para las administraciones tributarias participantes (entre ellas, redes informales más allá de las actividades del programa), las cuales permitieron una mayor coordinación y puesta en común de conocimientos, fomentaron el aprendizaje mutuo y, en

algunos casos, dieron lugar a una cooperación transfronteriza a la hora de aplicar reformas fiscales. El intercambio de información y la transferencia de conocimientos propiciados por el programa han contribuido a mejorar y aumentar la comprensión común de la legislación y, por consiguiente, a su aplicación de manera más coherente. En otras palabras, el programa Fiscalis ofrece un marco para desarrollar actividades de cooperación (acciones conjuntas) con autoridades participantes que, en numerosos casos, son responsables en gran medida de organizar los distintos aspectos de una acción conjunta.

Desde el punto de vista de la eficiencia y pese a las dificultades para monetizar los beneficios y establecer una relación de causalidad, los recursos invertidos en Fiscalis 2020 y sus componentes se consideraron útiles teniendo en cuenta los resultados obtenidos. En otras palabras, la evaluación llegó a la conclusión de que el programa había reportado un valor a las autoridades fiscales nacionales y de la UE por un coste razonable. Fiscalis 2020 se ajustaba a los objetivos políticos generales de la Comisión y era coherente con ellos, en especial con la Estrategia Europa 2020. Se adaptó con flexibilidad a los cambios de prioridades y a la nueva legislación y cumplió su papel como programa de financiación que respalda la aplicación del Derecho de la Unión en materia de fiscalidad.

La evaluación consideró que es probable que Fiscalis continúe siendo un instrumento pertinente a escala de la UE para alcanzar los objetivos de contribuir a la aplicación de la legislación fiscal de la Unión y a la lucha contra el fraude fiscal, la evasión de impuestos y la planificación fiscal agresiva en un mundo cambiante debido, entre otras cosas, al envejecimiento, la digitalización y la globalización, y que, por ende, plantea retos a los sistemas fiscales y las administraciones tributarias. De hecho, Fiscalis sigue siendo un instrumento pertinente para financiar el desarrollo, la implantación y el funcionamiento de la infraestructura y los sistemas informáticos en el ámbito de la fiscalidad, explorando las economías de escala. Estos componentes requieren gran cantidad de recursos y sería difícil que todos los países contasen con el mismo alcance y escala proporcionados por el programa de la UE. También se ha demostrado que Fiscalis es útil para propiciar la coordinación y el aprendizaje mutuo entre países. Los sistemas informáticos, las acciones conjuntas y las actividades de formación desempeñan sendos papeles de manera complementaria en la consecución de los objetivos de Fiscalis. Los componentes de este programa se refuerzan mutuamente. La evaluación reveló que las principales partes interesadas coincidieron ampliamente en que Fiscalis 2020 era necesario y pertinente y se ajustaba a las necesidades de los agentes clave. Por lo tanto, se ha considerado que el diseño del programa es adecuado para su finalidad y debe mantenerse.

Con todo, la evaluación también señaló algunos ámbitos en los que podrían introducirse mejoras. Las conclusiones indican que los sistemas informáticos evaluados en el estudio están generando unos beneficios superiores a los costes en términos de simplificación, detección de posibles fraudes y cumplimiento del Derecho fiscal. Sin embargo, las pruebas sobre los costes y beneficios son poco sólidas y podría ser conveniente que la Comisión y los Estados miembros explorasen formas de medir mejor los costes y beneficios de las inversiones realizadas. Contar

con datos más exhaustivos sobre los costes (inversiones en sistemas informáticos) y los beneficios (ingresos fiscales recaudados, simplificación) podría contribuir al establecimiento de prioridades y la toma de decisiones ulteriores. Cabe señalar, asimismo, que la mayoría de los costes asumidos por el programa Fiscalis en el ámbito de las TI se deben principalmente a la interconexión de veintisiete sistemas informáticos nacionales heterogéneos a través del intercambio de mensajes en lugar del desarrollo de soluciones centrales basadas en el intercambio de datos. Esta decisión estructural sigue la base jurídica acordada para los correspondientes sistemas de información europeos en el ámbito de la fiscalidad. Sin embargo, puede dar lugar a un aumento de los costes a escala de la UE y limitar, al mismo tiempo, la capacidad para el tratamiento de datos y afectando posiblemente a la relación coste-beneficio.

Además, la evaluación señala que los países no pertenecientes a la UE consideraron que deberían poder participar en una gama más amplia de actividades, ya que son muy pertinentes y adecuadas, de modo que sus inversiones financieras merecen aún más la pena. Téngase en cuenta que los servicios de la Comisión ya han tomado medidas para abordar esta cuestión en el nuevo programa Fiscalis de 2021-2027, garantizando que se envíen invitaciones a los países participantes no pertenecientes a la UE, a menos que esté justificado lo contrario.

Además, aunque se consideró que Fiscalis 2020 era coherente y consecuente con las prioridades de la UE y que complementaba adecuadamente otros programas de financiación como Aduana 2020 y el Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales (ahora, el Instrumento de Apoyo Técnico), hay margen para mejorar las sinergias con Hércules III. La coordinación en el seno de la Comisión se consideró positiva, pero la evaluación puso de relieve la importancia de seguir explorando formas de mejorar la coordinación con otros servicios en vista de la rapidez con la que cambia el mundo.

La evaluación también puso de manifiesto que se sigue trabajando en la aplicación de las recomendaciones de la evaluación intermedia y de cara al futuro. Tras la evaluación intermedia, la Comisión estableció un plan de acción interno con trece ámbitos de actuación para abordar las trece recomendaciones, que incluían cuarenta y ocho acciones secundarias. En marzo de 2022, la gran mayoría de las acciones (más del 75 %) se habían finalizado y varias seguían en curso. En particular, el «Seguimiento y presentación de informes» y la «Comunicación» son los dos principales ámbitos en los que aún se está trabajando. La Comisión es consciente de ello y está poniendo su empeño para abordarlos durante la aplicación del programa Fiscalis de 2021-2027 o en el próximo marco financiero plurianual. La Comisión también se esfuerza por mejorar y ajustar continuamente el programa a las nuevas realidades según corresponda, más allá de las recomendaciones incluidas en la presente evaluación y, en particular, con miras a la futura evaluación intermedia.