Consejo de la Unión Europea

Bruselas, 26 de noviembre de 2026
(OR. en)

16481/26

FISC 437
ECOFIN 1578

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.ª Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	25 de noviembre de 2026
A:	D.ª Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.° doc. Ción.:	COM(2026) 630 final
Asunto:	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Cuidado con la brecha 2026: impulso a las finanzas públicas mediante esfuerzos conjuntos para reducir las brechas fiscales y mejorar el cumplimiento

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2026) 630 final.

Adj.: COM(2026) 630 final

COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 24.11.2026
COM(2026) 630 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Cuidado con la brecha 2026: impulso a las finanzas públicas mediante esfuerzos conjuntos para reducir las brechas fiscales y mejorar el cumplimiento

{SWD(2026) 1201 final} - {SWD(2026) 1202 final} - {SWD(2026) 1203 final} - {SWD(2026) 1204 final} - {SWD(2026) 1205 final} - {SWD(2026) 1206 final} - {SWD(2026) 1207 final} - {SWD(2026) 1208 final} - {SWD(2026) 1209 final} - {SWD(2026) 1210 final} - {SWD(2026) 1211 final} - {SWD(2026) 1212 final} - {SWD(2026) 1213 final} - {SWD(2026) 1214 final} - {SWD(2026) 1215 final} - {SWD(2026) 1216 final} - {SWD(2026) 1217 final} - {SWD(2026) 1218 final} - {SWD(2026) 1219 final} - {SWD(2026) 1220 final} - {SWD(2026) 1221 final} - {SWD(2026) 1222 final} - {SWD(2026) 1223 final} - {SWD(2026) 1224 final} - {SWD(2026) 1225 final} - {SWD(2026) 1226 final} - {SWD(2026) 1227 final} - {SWD(2026) 1228 final}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Cuidado con la brecha 2026: impulso a las finanzas públicas mediante esfuerzos conjuntos para reducir las brechas fiscales y mejorar el cumplimiento

1. Introducción

Europa necesita invertir para reforzar sus capacidades de defensa, acelerar la digitalización y la transición ecológica e impulsar la productividad y la competitividad. Sin embargo, los presupuestos nacionales de muchos Estados miembros están al límite, lo que deja poco margen fiscal para inversiones cruciales [1].

Sin embargo, cada año se pierden más de 200 000 millones EUR en ingresos tributarios en la UE, según las estimaciones de las brechas fiscales de cumplimiento, lo que equivale a alrededor del 1 % del producto interior bruto (PIB) de la UE. Solo en lo que se refiere al impuesto sobre el valor añadido (IVA), esto supone una pérdida estimada de unos 125 000 millones EUR, es decir, el 9,5 % del total de las deudas en concepto de IVA en 2023. En el caso del impuesto sobre sociedades, las pérdidas estimadas para cada uno de los Estados miembros ascienden a casi 50 000 millones EUR, es decir, el 9,2 % de los ingresos recaudados por este impuesto[2]**.** Se trata de ingresos adeudados pero que siguen sin recaudarse debido a algunas formas de evasión o elusión fiscal, deficiencias administrativas o errores involuntarios. Las brechas fiscales de cumplimiento son intrínsecamente difíciles de medir, y las estimaciones disponibles varían en cuanto a su cobertura, metodología y grado de incertidumbre[3]. Es probable que se trate de estimaciones conservadoras, ya que no reflejan todas las categorías de pérdidas de ingresos fiscales, por ejemplo, las derivadas de la planificación fiscal agresiva transfronteriza o del traslado internacional de beneficios. Indican que pueden obtenerse ganancias significativas si se invierte tanto en una mejor medición como en medidas destinadas a mejorar el cumplimiento de las obligaciones fiscales. El cobro incluso de una parte de estos ingresos perdidos ayudaría a aliviar la presión sobre las finanzas públicas y

[1] La información, los métodos y los datos específicos de cada país se exponen en los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2026) 1201 a SWD(2026) 1228.

[2] El IVA y el impuesto sobre sociedades se destacan aquí como ejemplos para los que se dispone de estimaciones comparativamente sólidas en toda la UE. También pueden surgir brechas de cumplimiento en otros impuestos, como el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) y los impuestos sobre el patrimonio individual, pero las estimaciones disponibles están más fragmentadas y no se incluyen en las cifras agregadas aquí presentadas.

[3] Además, debido a los plazos de publicación de los conjuntos de datos nacionales en los que se basa la estimación de las brechas fiscales, las estimaciones más recientes disponibles en un año determinado suelen referirse a dos o tres años anteriores. Las estimaciones del tamaño de la economía no observada en cada Estado miembro varían entre el 0,7 y el 25 % del PIB.

crearía un margen adicional para la inversión sin introducir nuevos impuestos ni aumentar los tipos impositivos existentes.

Una economía sumergida considerable y unas normas tributarias complejas hacen que sea difícil, aunque importante, comprender las causas que impulsan las brechas fiscales de cumplimiento en toda la UE. En varios Estados miembros, el significativo peso de la actividad económica sumergida socava el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Unas disposiciones tributarias y unos mecanismos transfronterizos cada vez más complejos pueden aumentar los costes de cumplimiento, dar lugar a errores o a elusión fiscal y traducirse en una importante pérdida de ingresos. La percepción de la equidad y la eficiencia del sistema tributario, así como de la carga fiscal global, puede afectar al cumplimiento de las obligaciones fiscales. Estos factores varían de un país a otro. El compromiso efectivo entre las administraciones tributarias y los contribuyentes ayuda a promover un entorno de confianza, transparente y favorable, mejorando así el cumplimiento y reforzando el funcionamiento, la integración y la competitividad del mercado interior.

Para evaluar los riesgos para las finanzas públicas, los Estados miembros deben conocer la magnitud de sus brechas fiscales de cumplimiento. La cuantificación de las brechas fiscales de cumplimiento y su evolución a lo largo del tiempo no es solo un ejercicio técnico, sino que ayuda a orientar a las autoridades acerca de cómo mejorar los esfuerzos en materia de ejecución y cumplimiento. Estas estimaciones ayudan a detectar los riesgos, orientar las intervenciones, asignar recursos y perfeccionar las estrategias de cumplimiento. El análisis de las brechas fiscales es, por tanto, una herramienta de gestión estratégica para aumentar la recaudación.

Los gastos fiscales representan brechas fiscales inducidas por las políticas. Los Estados miembros de la UE notifican alrededor de 750 000 millones EUR anuales de ingresos no percibidos como consecuencia de los gastos fiscales (que ascenderían al 4 % del PIB de la UE en 2025), aunque esta cifra debe tratarse con cautela[4]. Los gastos fiscales incluyen, por ejemplo, tipos impositivos reducidos, exenciones fiscales para determinados sectores, créditos fiscales u otros incentivos fiscales. Un paso fundamental es supervisar y evaluar estos gastos fiscales. A diferencia del gasto directo, los gastos fiscales suelen arraigarse en el sistema tributario con el tiempo y pueden ejercer una fuerte presión sobre los presupuestos nacionales. En cambio, unos incentivos fiscales correctamente orientados, como los recomendados en el marco del Pacto por una Industria Limpia o la Unión de Ahorros e Inversiones, pueden apoyar objetivos políticos vitales como la innovación o la transición limpia. La Recomendación de la Comisión sobre los incentivos fiscales para apoyar el Pacto por una Industria Limpia establece principios para el diseño eficaz de créditos fiscales y la

[4] Esta cifra debe tratarse con cautela, ya que agrega totales de los países correspondientes a diferentes años y con un significado distinto. La información sobre los gastos fiscales varía en cuanto a su alcance, y los valores de referencia difieren sustancialmente en la medida en que las autoridades nacionales rechazan la agregación incluso a nivel nacional. Las estimaciones nacionales de ingresos no percibidos proceden de la base de datos GTED.

amortización acelerada, en incluye una recomendación a los Estados miembros para que evalúen periódicamente la eficacia de las medidas adoptadas[5].

Unas administraciones tributarias modernas y basadas en datos son esenciales para reducir las brechas fiscales y mejorar el cumplimiento. Muchos Estados miembros se enfrentan a una disminución del nivel de cumplimiento, un aumento de la deuda tributaria, la fragmentación de los sistemas digitales y unas transacciones transfronterizas cada vez más complejas. Para hacer frente a estos retos, es necesario que unas administraciones tributarias basadas en datos y preparadas para el futuro que sean capaces de detectar el incumplimiento en una fase temprana faciliten el cumplimiento voluntario y garanticen el cobro oportuno de las deudas tributarias pendientes. Las inversiones en herramientas digitales, sistemas integrados, tratamiento de datos en tiempo real, una mayor capacidad de recaudación y cobro de impuestos y la cooperación entre las autoridades son fundamentales.

La Comunicación titulada «Cuidado con la brecha» y las veintisiete fichas nacionales que la acompañan son una herramienta estratégica para mejorar los sistemas tributarios y el cumplimiento de las obligaciones tributarias en toda la UE. En última instancia, la iniciativa tiene por objeto ayudar a los Estados miembros a abordar las brechas fiscales de cumplimiento, optimizar la recaudación de impuestos y reforzar la gobernanza de los gastos fiscales. Asimismo, insta a los Estados miembros a que informen, evalúen y racionalicen periódicamente las brechas inducidas por las políticas, en particular cuando los gastos fiscales no ofrezcan una buena relación entre los costes y los beneficios óptima. Además de ayudar a los Estados miembros a revisar y reducir las brechas y a modernizar sus métodos de recaudación, esta iniciativa aprovecha los considerables beneficios de la cooperación administrativa, lo que permite a los Estados miembros trabajar colectivamente para comparar los resultados y compartir las mejores prácticas, con un programa de reformas prospectivo.

En la Comunicación se evalúan los retos relacionados con las brechas fiscales e indica medidas para abordarlos. En primer lugar, se evalúan los retos a los que se enfrentan los Estados miembros al medir, supervisar y evaluar las brechas fiscales y, en consecuencia, trata de integrar los conocimientos resultantes en las operaciones de las administraciones tributarias en el contexto de los esfuerzos dirigidos a reforzar las actividades de digitalización y recaudación. A continuación, se presenta un conjunto de medidas destinadas a abordar estos desafíos tanto a escala de la UE como de los Estados miembros (incluido, en su caso, el nivel subnacional)[6]. En última instancia, una acción coordinada y una estrecha cooperación a todos los niveles pueden lograr niveles de cumplimiento más elevados, políticas fiscales más eficaces y mejorar la recaudación de ingresos, contribuyendo así a crear el margen fiscal necesario para apoyar inversiones estratégicas.

[5] Recomendación de la Comisión sobre los incentivos fiscales para apoyar el Pacto por una Industria Limpia a la luz del Marco de ayudas estatales del Pacto por una Industria Limpia, C(2025) 4319 final, https://commission.europa.eu/document/download/f4718f39-19cc-42a4-9a9f-48acb824dc4f_en?filename=C_2025_4319_1_EN_ACT_part1_v6.pdf.

[6] En varios Estados miembros, los Estados federados, las regiones o las administraciones locales también recaudan, administran y recaudan impuestos, y conceden gastos fiscales.

2. De la medición a la integración: una evaluación a escala de la Unión y de los Estados miembros

2.1. Medir: reforzar la medición de la brecha fiscal de cumplimiento

Para abordar las persistentes brechas fiscales de cumplimiento se requiere una mayor inversión en conocimientos, datos y capacidades analíticas. Si bien un número cada vez mayor de Estados miembros realiza estimaciones de las brechas fiscales de cumplimiento, solo un número limitado de ellos ha establecido programas de estimación exhaustivos que abarcan varios tipos de impuestos[7]. Dinamarca, Suecia, Italia y los Países Bajos han integrado el análisis de la brecha fiscal en la gestión del riesgo de cumplimiento y utilizan los resultados para fundamentar la política fiscal, detectar los riesgos de cumplimiento, orientar las intervenciones, asignar recursos y evaluar la eficacia de las estrategias de cumplimiento. Otros Estados miembros, como Francia, Polonia y Estonia, entre otros, han desarrollado recientemente esta capacidad o todavía no calculan sistemáticamente sus brechas fiscales de cumplimiento.

La experiencia de los Estados miembros muestra que los esfuerzos globales de estimación de las brechas fiscales respaldan unos resultados más favorables en materia de cumplimiento. Los Estados miembros que cuentan desde hace tiempo con programas de reducción de la brecha fiscal bien desarrollados, como Dinamarca, Italia, Suecia y los Países Bajos[8], tienden a presentar brechas fiscales de cumplimiento comparativamente menores o han conseguido reducirlas a lo largo del tiempo. Los Países Bajos, por ejemplo, han ampliado sus herramientas analíticas combinando la evidencia de auditoría con la investigación del comportamiento. Las conclusiones de este análisis ayudan a la administración fiscal a diseñar medidas preventivas específicas y a mejorar el cumplimiento voluntario. Dinamarca ha desarrollado un programa avanzado de medición del cumplimiento de las obligaciones fiscales basado en amplios datos de auditoría que ayudan a determinar la naturaleza del incumplimiento en todos los sectores. Una característica principal de los programas de Suecia y otros Estados miembros ha sido el uso sistemático de auditorías aleatorias y de auditorías basadas en el riesgo en diferentes grupos de contribuyentes[9]. Sin demostrar la causalidad directa, dicho uso sugiere que la estimación periódica de la brecha fiscal de cumplimiento

[7] OCDE (2024), *Administración tributaria 2024:* Información comparativa sobre la OCDE y otras economías avanzadas y emergentes, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/2d5fba9c-en.

[8] Los Países Bajos combinan encuestas de auditores y datos de auditoría para comprender mejor los factores de incumplimiento, entre otros el papel de la complejidad, la falta de conocimientos y los errores de los asesores. Dinamarca utiliza datos de auditoría a nivel sectorial y aleatorios para evaluar el cumplimiento. En ambos casos, estos conocimientos ayudan a orientar los esfuerzos de cumplimiento y apoyan el cumplimiento voluntario.

[9] Las auditorías aleatorias proporcionan información estadísticamente representativa sobre la prevalencia y la naturaleza de los incumplimientos, mientras que las auditorías basadas en el riesgo se utilizan para identificar e investigar a los contribuyentes con mayor probabilidad de incumplimiento. Es importante señalar que los resultados de las auditorías aleatorias también se utilizan para validar y adaptar los modelos de selección de riesgos. Por lo tanto, los programas de estimación de la brecha fiscal ofrecen información a otras partes de la organización de ingresos para aumentar la eficiencia de la recaudación de impuestos.

puede apoyar estrategias de cumplimiento de las obligaciones tributarias más específicas y ayudar a las administraciones tributarias a detectar los riesgos en una fase temprana.

La Comisión ha desarrollado, apoyado y coordinado inversiones sustanciales en la estimación de las brechas fiscales de cumplimiento —de los impuestos indirectos y directos— tanto a escala nacional como de la UE. Esto es especialmente importante en el caso de los impuestos directos, en los que las estimaciones nacionales suelen utilizar definiciones, metodologías, fuentes de datos, niveles de cobertura de los contribuyentes y períodos de notificación diferentes, lo que limita la comparabilidad, pero también crea oportunidades para el intercambio metodológico. Desde 2021, un grupo del proyecto Fiscalis financiado por la UE ha trabajado en la creación de un marco común para la estimación de las brechas fiscales de cumplimiento[10][11]. Además, algunos Estados miembros, como Polonia[12] y Eslovenia[13], han utilizado el instrumento de apoyo técnico para reforzar la estimación de las brechas de cumplimiento del impuesto sobre sociedades.

En el caso de los impuestos indirectos, la cooperación de la UE ya ha dado lugar a una metodología común para estimar las brechas de cumplimiento del IVA, con la participación de todos los Estados miembros en la iniciativa a escala de la UE. En 2023, la brecha de cumplimiento del IVA en la UE se estimó en el 9,5 % de la deuda tributaria total del IVA, con diferencias sustanciales entre los Estados miembros y varios países que registraron mejoras a lo largo del tiempo[14]. Además de examinar el nivel actual de la brecha, el examen de los cambios a lo largo del tiempo refleja los esfuerzos nacionales por mejorar el cumplimiento y permite a las autoridades evaluar la eficacia de las medidas adoptadas. La notificación digital, los registros de efectivo en línea, las declaraciones del IVA precumplimentadas y otras herramientas digitales pueden mejorar la trazabilidad y el cumplimiento. La Comisión también está desarrollando, probando y examinando sus metodologías para estimar las brechas fiscales en los impuestos especiales, con el apoyo de un grupo específico de expertos de más de veinte Estados miembros para intercambiar

[10] Para obtener más información, véase: Comisión Europea, Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera (2025). *Towards a common approach to tax gap estimation in the EU*: *Fiscalis Project Group 008 - Final report* [«Hacia un método común de estimación de las brechas fiscales en la UE. Grupo 008 del proyecto Fiscalis. Informe final», documento en inglés]. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, https://data.europa.eu/doi/10.2778/3068071.

[11] Desde 2026, el proyecto ha entrado en su segundo ciclo. Entre los Estados miembros participantes en el primer o segundo ciclo figuran BE, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, RO, SK y SE (subgrupo sobre el IRPF); CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LU, PL, PT, RO, SK y SE (subgrupo sobre el impuesto sobre sociedades); EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, RO, SK y SE (subgrupo sobre el fraude en el IVA intracomunitario); y BE, CZ, EE, FR, HR, IE, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SK y SE (subgrupo sobre el comercio electrónico). Georgia también se ha unido a los subgrupos sobre el IRPF y el impuesto sobre sociedades para el segundo ciclo del proyecto.

[12] Proyecto del IAT de 2023 *Improve the Capacity of Poland to Better Assess and Counteract the Grey Economy* [«Mejorar la capacidad de Polonia para evaluar y combatir más eficazmente la economía sumergida», documento en inglés], 2024-2026.

[13] Proyecto del IAT de 2021 *Improving the administration of corporate income tax in Slovenia* [«Mejorar la administración del impuesto sobre sociedades en Eslovenia», documento en inglés], 2022-2023.

[14] Véase Comisión Europea, Syntesia, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovsky, M., Śmietanka, A. *et al*., *VAT gap in Europe — Report 2025* [«La brecha del IVA en Europa. Informe 2025», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2778/7868422.

experiencias metodológicas y evaluar la forma en que las estimaciones pueden apoyar mejor el trabajo operativo (véase también la sección 3.1).

Existen otras iniciativas de desarrollo de la capacidad en curso para estimar las brechas de cumplimiento del impuesto sobre sociedades en la UE, en el contexto de la evolución del panorama de este impuesto. La Comisión ha desarrollado una nueva metodología macroeconómica para derivar la brecha de cumplimiento del impuesto sobre sociedades utilizando datos de las cuentas nacionales y estimaciones de la economía no observada elaboradas por los institutos nacionales de estadística, que proporciona un marco común para estimar las brechas de cumplimiento en el impuesto sobre sociedades en los Estados miembros. Las estimaciones más recientes indican una brecha media de alrededor del 9,2 % de los ingresos recaudados en concepto del impuesto sobre sociedades en veinticinco Estados miembros, aunque el porcentaje varía sustancialmente de un país a otro y las variaciones interanuales deben interpretarse con cautela. Sin embargo, la metodología no tiene en cuenta ninguna pérdida de ingresos derivada de la planificación fiscal agresiva transfronteriza o del traslado internacional de beneficios, ya que las cuentas nacionales generalmente reflejan los beneficios una vez realizada la distribución transfronteriza de beneficios. El análisis de estas pérdidas de ingresos requiere pruebas y metodologías complementarias, incluidos trabajos sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios[15]. A medida que cambia el panorama del impuesto sobre sociedades con la aplicación de las normas del pilar 2 de la OCDE, seguida de la aplicación del paquete ómnibus sobre fiscalidad y la refundición de la Directiva sobre cooperación administrativa una vez adoptados, los instrumentos de evaluación deben evolucionar, en particular ampliando el alcance de las estimaciones de la brecha del impuesto sobre sociedades a ámbitos distintos de la economía no observada.

2.2. Supervisar: mejorar la calidad de la información sobre los gastos fiscales

Los gastos fiscales son disposiciones especiales del código tributario destinadas a fomentar determinadas actividades o a beneficiar a determinados grupos, lo que da lugar a reducciones deliberadas de los ingresos fiscales de las administraciones públicas. En lugar de prestar apoyo a través del gasto directo, el Gobierno puede prestar apoyo financiero indirecto a particulares o empresas reduciendo su carga tributaria. Los gastos fiscales son, por tanto, desviaciones del sistema tributario de referencia que confieren un trato preferente, como tipos reducidos, exenciones, etc., a contribuyentes, sectores o actividades específicos.

Es fundamental notificar estos gastos fiscales, tal como se exige en el marco de gobernanza presupuestaria de la UE, con el fin de hacer frente a un déficit de

[15] Para un análisis detallado de la metodología de estimación de la brecha de cumplimiento del impuesto sobre sociedades del Centro Común de Investigación (JRC), sus hipótesis y limitaciones, véase Comisión Europea: Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera (2025), *The Corporate Income Tax Gap: A European approach to measuring losses in corporate tax revenues* [«La brecha fiscal en el impuesto sobre sociedades: un enfoque europeo para medir las pérdidas en los ingresos procedentes del impuesto sobre sociedades», documento en inglés].

transparencia inherente. A diferencia de los programas de gasto directo, como las subvenciones o las ayudas, los gastos fiscales no suelen requerir la aprobación parlamentaria anual. Una vez legislados, se mantienen a menos que se deroguen o revoquen activamente mediante una disposición relativa a la finalización de su vigencia. La información sobre los gastos fiscales puede corregir esta asimetría y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. Para garantizar una visión global de los gastos presupuestarios nacionales, el marco de gobernanza presupuestaria de la UE requiere información detallada sobre la incidencia de los gastos fiscales en los ingresos[16].

Los informes nacionales sobre los gastos fiscales en la UE difieren considerablemente en cuanto a su contenido, detalle y calidad. Algunos Estados miembros presentan un cuadro con la estimación de los ingresos no percibidos como consecuencia de los gastos fiscales en un anexo del presupuesto sin ofrecer información contextual adicional. Otros Estados miembros publican informes sobre los gastos fiscales con información detallada sobre todas las disposiciones fiscales pertinentes y estimaciones plurianuales de los ingresos no percibidos.

Un gran número de disposiciones relativas a los gastos fiscales puede generar una complejidad fiscal adicional. Grecia notifica más de 1 000 disposiciones relativas a los gastos fiscales. Portugal notifica más de 700 disposiciones, Italia más de 600 y Francia y Polonia más de 400 disposiciones fiscales cada una.

Los gastos fiscales pueden tener un incidencia fiscal considerable en los presupuestos públicos. Debido tanto a las diferencias en los sistemas tributarios como en los métodos de notificación, los ingresos no percibidos como consecuencia de los gastos fiscales varían, al parecer, entre el 0,4 % del PIB en Irlanda y el 14 % del PIB en los Países Bajos. Un elevado volumen de ingresos no percibidos como consecuencia de los gastos fiscales no significa necesariamente que estas medidas sean excesivas o ineficaces. Los ingresos no percibidos también pueden ser relativamente elevados porque el nivel normal de imposición es elevado o porque el alcance de la notificación de los gastos fiscales es muy amplio[17].

La agregación y la comparación de las estimaciones de los gastos fiscales entre las diferentes categorías, los diversos Estados miembros y a lo largo del tiempo plantean importantes retos metodológicos. Aunque las cifras globales pueden calcularse simplemente sumando las distintas disposiciones, estas estimaciones deben interpretarse con cautela. En primer lugar, tienden a sobrestimar el posible aumento de la recaudación, ya que la simple agregación conlleva el riesgo de doble contabilización de disposiciones que se superponen. Las estimaciones tampoco tienen en cuenta las respuestas conductuales que dan lugar a niveles recaudatorios más bajos. Además, no es posible cuantificar una parte

[16] La Directiva 2011/85 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, modificada por la Directiva 2024/1265 del Consejo, de 29 de abril de 2024, establece la información que se debe proporcionar sobre los gastos fiscales en su artículo 14, apartado 2.

[17] Ocurre que las disposiciones fiscales costosas se consideran estructurales y, por tanto, están excluidas de la notificación. Lo ideal sería que la información sobre los gastos fiscales también abordara las disposiciones estructurales. En los Países Bajos, la información se extiende a todas las disposiciones pertinentes desde el punto de vista fiscal.

importante de las disposiciones relativas a los gastos fiscales[18]. Por último, la información varía de forma considerable en función de lo que los Estados miembros definen como gastos fiscales[19].

2.3. Evaluar: garantizar que los gastos fiscales sean rentables

La fiscalidad puede ofrecer incentivos poderosos que ayuden a los Gobiernos a perseguir una serie de objetivos políticos, pero puede que no siempre sea la herramienta más rentable a lo largo del tiempo. Se requiere un análisis minucioso para determinar si los incentivos fiscales son útiles para alcanzar un determinado objetivo político. Los costes, beneficios y riesgos asociados a los gastos fiscales deben evaluarse de forma rutinaria. La Recomendación de la Comisión sobre incentivos fiscales para apoyar el Pacto por una Industria Limpia establece una serie de principios para el diseño eficaz de créditos fiscales y la amortización acelerada para las inversiones limpias, que deben aplicarse en consonancia con las normas sobre ayudas estatales de la UE. Se invita a los Estados miembros a informar a la Comisión de las medidas que adopten y se les recomienda que evalúen periódicamente su eficacia y compartan las mejores prácticas[20]. En términos más generales, para contribuir a alcanzar los objetivos climáticos y medioambientales de la UE de manera más eficiente, la aplicación del principio de que quien contamina paga también implica la revisión de los gastos fiscales potencialmente perjudiciales para el medio ambiente que ofrecen incentivos erróneos a quienes contaminan.

Es fundamental comprender si los gastos fiscales existentes cumplen los objetivos políticos que pretendían lograr. Es necesario llevar a cabo revisiones periódicas para evaluar si las medidas en vigor ofrecen una buena relación entre los costes y los beneficios adecuada. Esto puede allanar el camino para las reformas. Por ejemplo, las normas presupuestarias de los Países Bajos exigen que el Gobierno suprima, reduzca o justifique los gastos fiscales que se han considerado ineficaces.

Un elevado volumen de ingresos no percibidos aumenta la necesidad de evaluar la eficacia de los gastos fiscales. Si bien la cuantificación de los gastos fiscales es principalmente una actividad de seguimiento, la información es esencial para la posterior evaluación de los gastos fiscales, a fin de comprender si las disposiciones cumplen su finalidad y ofrecen una buena relación entre los costes y los beneficios adecuada. Los modelos de

[18] Las disposiciones relativas a los gastos fiscales pueden no cuantificarse debido a una elección deliberada o a que podría no ser posible estimarlas. Es posible que la disposición no se cuantifique por tratarse de una medida reducida, técnica, estructural o impuesta por la UE, por ejemplo. Algunas disposiciones no pueden estimarse, ya que no existen datos. En algunos casos, los datos pueden estar disponibles en principio, pero su recogida resulta demasiado costosa para una disposición determinada. Un ejemplo de datos no disponibles sería la exención de los ingresos procedentes de determinadas actividades. Dado que no se notifican los ingresos, no es posible realizar una estimación de los ingresos no percibidos.

[19] Existen ejemplos de tipos reducidos del IVA que se definen como parte del valor de referencia o, por el contrario, de la desgravación por rentas básicas o el traslado de pérdidas empresariales a ejercicios posteriores definidos como gastos fiscales, mientras que la mayoría de los países tienen en cuenta estas disposiciones estructurales.

[20] https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/clean-industrial-deal_es

microsimulación como EUROMOD [21] pueden ser una herramienta útil para evaluar alternativas políticas.

2.4. Integrar: modernizar las operaciones de las administraciones fiscales

Muchos Estados miembros han realizado inversiones considerables en el despliegue de herramientas digitales y han comenzado a implantar la inteligencia artificial (IA) tanto en sus operaciones de cara al público (*front-end*) como en las internas (*back-end*); sin embargo, la transformación digital de las administraciones fiscales sigue representando un desafío en toda la UE. Los sistemas informáticos heredados y los procesos obsoletos obstaculizan el progreso. Uno de los retos más importantes es la dependencia excesiva del cumplimiento voluntario, que crea una pesada carga administrativa para los contribuyentes. Los Estados miembros deben integrar los principios de cumplimiento desde el diseño y enfoques fiscales sin fisuras para simplificar el cumplimiento y reducir las cargas de los contribuyentes. [22].

Otro reto importante para los Estados miembros es la disponibilidad de datos suficientes, precisos y de alta calidad para apoyar una administración fiscal eficaz. La mala calidad de los datos debilita las evaluaciones del cumplimiento, la priorización de los riesgos y la ejecución. Al mismo tiempo, la creciente digitalización de la administración fiscal plantea nuevas exigencias, ya que los sistemas digitales modernos y los marcos de notificación en tiempo real dependen de datos estructurados, normalizados y fiables. Cuando los datos son inadecuados, la integración, el tratamiento eficiente y los resultados oportunos se ven obstaculizados. Las administraciones fiscales también se enfrentan a dificultades para procesar eficazmente los crecientes volúmenes de datos, lo que limita su capacidad para beneficiarse plenamente de la cooperación administrativa [23]. En general, la mala calidad de los datos y los elevados volúmenes de datos reducen la transparencia en relación con las deudas tributarias y la comprensión de su repercusión global en las operaciones empresariales, lo que limita la capacidad de las autoridades fiscales para tomar decisiones estratégicas y políticas correctamente fundamentadas.

Con una mayor integración económica europea, las diferencias entre los sistemas fiscales nacionales pueden aprovecharse para cometer fraude, evasión o elusión. La actividad transfronteriza constituye un componente importante de la delincuencia fiscal, en particular el fraude en materia de IVA. El fraude en el IVA intracomunitario es una forma típica de fraude del IVA relacionado con las transacciones transfronterizas y a menudo implica a grupos o redes de delincuencia organizada. Este tipo de fraude puede abordarse mediante una coordinación

[21] PÁGINA DE INICIO | EUROMOD

[22] En el anexo metodológico pueden consultarse explicaciones adicionales.

[23] Informe de la Comisión relativo a la evaluación del marco de la UE para la cooperación administrativa en el ámbito del IVA, COM(2025) 686 final de 14.11.2025, e Informe de la Comisión sobre la evaluación de la Directiva 2011/16/UE de Consejo relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad, COM(2025) 695 final de 19.11.2025.

más estrecha entre los Estados miembros y herramientas integradas de seguimiento de las transacciones y los datos, un ámbito cubierto por el paquete sobre el IVA en la era digital adoptado en 2025. Por lo tanto, una cooperación más estrecha entre las autoridades fiscales y la integración de los flujos de datos subyacentes a la recaudación de impuestos pueden ayudar a reducir los riesgos y las oportunidades de fraude u otras modalidades de abuso fiscal. El refuerzo de la cooperación entre los Estados miembros y los agentes de lucha contra el fraude de la UE también es una prioridad de la Comisión como parte de la revisión en curso de la arquitectura de la lucha contra el fraude, cuyo objetivo es abordar las lagunas que pueden ser perjudiciales para los intereses financieros de la UE.

Algunos Estados miembros siguen enfrentándose a importes elevados y persistentes de deudas fiscales no recaudadas. El cobro de las deudas tributarias sigue siendo una debilidad crucial, ya que muchas administraciones no logran recaudar las deudas pendientes. Habida cuenta de los elevados importes de la deuda tributaria pendiente en varios Estados miembros, existe un potencial considerable para aumentar la recaudación de ingresos mediante el cobro de estos importes antes de que se conviertan en incobrables. Las diferencias en los marcos jurídicos y administrativos dan lugar a resultados desiguales entre los Estados miembros de la UE. Una encuesta realizada en 2025 en la UE, junto con las observaciones de las administraciones nacionales, subraya la urgente necesidad de reforzar los mecanismos de cobro tanto nacionales como transfronterizos para gestionar el creciente volumen de solicitudes.

3. Actuar: adoptar medidas políticas

Los desafíos existentes dejan claro que, para lograr avances en los ámbitos descritos, se requiere algo más que esfuerzos nacionales individuales. Los agentes competentes varían entre los Estados miembros y dentro de ellos, lo que refleja la diversidad institucional. Si bien la acción a nivel nacional sigue siendo indispensable, una cooperación más estrecha a escala de la UE puede ayudar a acelerar los progresos. Mediante la puesta en común de experiencias y el intercambio de buenas prácticas, los Estados miembros pueden avanzar en la reducción de las brechas fiscales y en la mejora del cumplimiento.

Para convertir la cooperación en acción se necesita confianza mutua y un compromiso sostenido. La cooperación institucionalizada entre las administraciones fiscales genera confianza. El compromiso político es esencial para establecer prioridades comunes y mantener el impulso, mientras que la cooperación administrativa y técnica permite a los Estados miembros intercambiar experiencias, compartir datos y desarrollar conjuntamente soluciones prácticas a los retos comunes.

La Comisión está dispuesta a apoyar este proceso. El apoyo implica facilitar el diálogo estructurado, promover el aprendizaje mutuo y ayudar a los Estados miembros a definir y difundir buenas prácticas. Las acciones que se describen a continuación también pueden apoyar una respuesta eficaz a las recomendaciones específicas por país y para la zona del euro formuladas en el marco del ciclo de coordinación de políticas del Semestre Europeo.

3.1. Desarrollar la capacidad colectiva para estimar las brechas fiscales de cumplimiento a través de métodos sólidos y promover la comparabilidad metodológica

Aunque en los últimos años los Estados miembros han avanzado en la estimación de las brechas de cumplimiento de las obligaciones fiscales, son necesarios esfuerzos adicionales significativos para mejorar los diagnósticos, reforzar las herramientas y, en última instancia, aumentar la eficacia de la recaudación de ingresos. Una evaluación más sólida de las brechas fiscales de cumplimiento, que incluya su magnitud y sus causas y factores subyacentes, es un requisito previo para que los Gobiernos, también a nivel subnacional cuando proceda, aborden dichas brechas y mejoren la eficiencia de sus operaciones. La integración de las conclusiones del análisis de las brechas fiscales en el ciclo de gestión de riesgos de cumplimiento, por ejemplo, identificando a los contribuyentes de alto riesgo, orientando las intervenciones y respaldando la toma de decisiones en materia de personal, puede reforzar aún más la gestión del cumplimiento de las obligaciones fiscales. La reducción de las brechas de cumplimiento requiere un enfoque estratégico con objetivos a medio y largo plazo.

Es necesario mejorar los métodos, la calidad de los datos y la comparabilidad de las estimaciones de la brecha fiscal de cumplimiento entre los Estados miembros para apoyar una política y administración fiscales basadas en datos contrastados. La mejora de los métodos aumenta tanto la solidez como la validez de las estimaciones de la brecha fiscal de cumplimiento. Unas estimaciones comparables permiten a los Estados miembros comparar sus resultados con los de sus homólogos y determinar ámbitos de fortaleza y debilidad relativas, facilitando al mismo tiempo el intercambio de buenas prácticas. Asimismo, proporcionan a los responsables de la formulación de políticas una base más sólida para evaluar los riesgos de cumplimiento y priorizar los ámbitos de reforma.

La experiencia adquirida con la estimación de las brechas de cumplimiento del IVA ha demostrado las ventajas de utilizar un enfoque armonizado, que en la actualidad también se está desarrollando para los impuestos especiales. La Comisión Europea ha apoyado la elaboración y el perfeccionamiento continuo de una metodología común para estimar las brechas de cumplimiento del IVA en todos los Estados miembros. Al aplicar definiciones, fuentes de datos, hipótesis y procedimientos de estimación uniformes, la metodología genera comparaciones significativas entre los Estados miembros y a lo largo del tiempo. Las estimaciones resultantes se han convertido en una herramienta valiosa para el seguimiento de las tendencias en materia de cumplimiento, evaluar las medidas estratégicas y determinar los ámbitos en los que puede ser necesario introducir nuevas mejoras. Los impuestos especiales son otra forma de imposición en la que pueden aplicarse definiciones, fuentes de datos e hipótesis uniformes, aunque para interpretar los resultados se necesita información adicional específica por país.

Dado que los impuestos directos son más heterogéneos que los indirectos, las comparaciones entre países son considerablemente más difíciles. La Comisión ha apoyado

a los Estados miembros en sus esfuerzos por mejorar los métodos y la comparabilidad desde 2021**.** A nivel nacional, algunos Estados miembros estiman únicamente componentes específicos del incumplimiento, mientras que otros intentan reflejar la brecha fiscal de cumplimiento global. No obstante, hay margen para explorar herramientas y métodos que no requieran normas fiscales armonizadas.

Las iniciativas de la UE, que han intentado mejorar la capacidad de estimación de la brecha fiscal de cumplimiento y promover una mayor coherencia metodológica, proporcionan una base sólida para acelerar el desarrollo de la capacidad. Gracias a los esfuerzos conjuntos realizados desde 2021, los trabajos para definir y aplicar un marco común para la estimación de la brecha fiscal de cumplimiento se encuentran muy avanzados. Los expertos pueden abordar de forma colaborativa una amplia gama de desafíos [relacionados con el IRPF, el impuesto sobre sociedades, el IVA (en particular, el fraude en el IVA intracomunitario y el comercio electrónico) y los impuestos especiales] compartiendo experiencias, aprendiendo unos de otros y explorando el potencial de una mayor transferibilidad y comparabilidad.

Acción 1 (Estados miembros): crear y reforzar la capacidad de estimación de la brecha fiscal de cumplimiento en todos los tipos de impuestos e integrar la estimación de dicha brecha fiscal en la gestión estratégica de las administraciones fiscales. *Los Estados miembros deben invertir, cuando sea necesario, en conocimientos especializados, personal y capacidades específicas en relación con la brecha fiscal, y conectar a los agentes pertinentes de los ministerios de Hacienda, las administraciones tributarias, las administraciones aduaneras y los institutos de estadística. Debe prestarse especial atención a los ámbitos en los que la medición sigue estando menos desarrollada. Esto incluye las brechas fiscales en impuestos directos, en particular en lo que concierne al IRPF. También se deben medir y supervisar las brechas en los impuestos especiales para las categorías de productos expuestas a riesgos significativos de cumplimiento de la normativa nacional. En concreto, cuando aún no sea posible llevar a cabo una cuantificación completa de las brechas en los impuestos especiales, los Estados miembros deben determinar los principales factores de pérdida de ingresos y fraude y supervisarlos a lo largo del tiempo.*

Acción 2 (Estados miembros): reforzar los datos nacionales y las bases metodológicas para la estimación de las brechas fiscales. *Los Estados miembros deben mejorar la definición, disponibilidad y calidad de los datos utilizados para la estimación de la brecha fiscal y documentar las metodologías, las fuentes de datos y las limitaciones subyacentes a sus estimaciones. Esto respaldaría unas estimaciones nacionales más sólidas y facilitaría el intercambio metodológico y la comparabilidad a escala de la UE.*

Acción 3 (UE): proseguir con los esfuerzos a escala de la UE para mejorar la precisión y comparabilidad de los métodos nacionales, continuando al mismo tiempo la labor de cuantificar las brechas fiscales en lo que respecta a los impuestos especiales sobre el tabaco, el alcohol y los combustibles en todos los Estados miembros. *El apoyo de la UE y la cooperación técnica entre los Estados miembros reforzarán la solidez de las metodologías, fomentarán el aprendizaje mutuo y facilitarán la difusión efectiva de buenas prácticas sobre la*

estimación de las brechas fiscales de cumplimiento. El grupo Fiscalis en curso relacionado con el IRPF, el impuesto sobre sociedades y el IVA, en particular en relación con las brechas de cumplimiento relacionadas con el IVA intracomunitario y el comercio electrónico, que lleva cinco años en funcionamiento, debe seguir avanzando en este ámbito. Asimismo, los Estados miembros deberían continuar su trabajo de elaboración de las estimaciones de brechas fiscales de los impuestos especiales. La Comisión está llevando a cabo estimaciones de la brecha de los impuestos especiales, y sus metodologías sirven de base para los debates técnicos con los Estados miembros. Estas metodologías deben ser examinadas por los equipos de análisis de los Estados miembros. Para finales de 2027, la Comisión, junto con los Estados miembros, debe evaluar las posibilidades de elaborar metodologías con enfoque ascendente y ampliar el trabajo analítico en este campo, de forma que se sienten las bases para una estimación más sólida y exhaustiva de la brecha fiscal en materia de impuestos especiales.

3.2. Llevar a cabo un seguimiento periódico y exhaustivo y una notificación transparente de los gastos fiscales

La frecuencia, el contenido informativo y la transparencia general de la información sobre los gastos fiscales varían considerablemente de un Estado miembro a otro. Varios Estados miembros cuentan con un número muy elevado de medidas relativas a los gastos fiscales y la pérdida de ingresos resultante de estas medidas puede ser bastante sustancial, con implicaciones significativas tanto para las finanzas públicas como desde el punto de vista de la complejidad fiscal. En este contexto, es esencial garantizar una información periódica, exhaustiva y sistemática que también esté a disposición del público.

Con este fin, los Estados miembros deben facilitar información suficiente para responder a tres preguntas básicas sobre cualquier gasto fiscal notificado: i) ¿cuál es su coste?, ii) ¿a quién beneficia? y iii) ¿consigue el objetivo para el que se diseñó?[24]. La información debe incluir el objetivo político declarado en el momento de la promulgación, el mecanismo aplicado respecto de los gastos fiscales (exención, tipo reducido, etc.), los beneficiarios y la cuantía de los ingresos anuales no percibidos. Lo ideal sería que contuviera también una descripción del valor de referencia y un vínculo con programas de gasto directo equivalentes. Para garantizar la transparencia presupuestaria, los informes sobre los gastos fiscales deben incluir disposiciones estructurales con repercusiones excepcionalmente elevadas en los ingresos, dada su importancia.

Acción 4 (Estados miembros): mejorar la disponibilidad y la calidad de los datos utilizados para las estimaciones de los gastos fiscales y publicar informes anuales detallados sobre dichos gastos. *La falta de datos suele ser un obstáculo clave para una medición adecuada de los gastos fiscales. Estos informes deben ser lo más completos posible, con información detallada sobre las disposiciones, cuantificar los ingresos no percibidos siempre*

[24] Sin embargo, esta cifra debe interpretarse con cautela, ya que las diferencias en los índices de referencia fiscales y las metodologías de estimación nacionales limitan la comparabilidad de los ingresos no percibidos notificados entre los Estados miembros. Véase también la nota a pie de página 1.

que sea factible y, cuando no se realice ninguna cuantificación, indicar las razones. Es deseable que se integren en el proceso presupuestario.

Acción 5 (UE): elaborar orientaciones sobre la notificación de los gastos fiscales. *Con base en las buenas prácticas disponibles, esto serviría para poner en práctica el requisito jurídico establecido en la Directiva sobre los requisitos que deben cumplir los marcos presupuestarios de los Estados miembros[25] para informar sobre los gastos fiscales.*

3.3. Revisar y evaluar periódicamente si los gastos fiscales están en consonancia con las prioridades de las políticas

A menudo, la rentabilidad de los gastos fiscales no es objeto de una revisión sistemática. Los gastos fiscales pueden basarse en objetivos políticos legítimos. Sin embargo, a diferencia de los gastos directos, que están sujetos a autorización parlamentaria, a auditorías periódicas y a la publicación de objetivos de rendimiento, la gran mayoría de los gastos fiscales carecen de estos mecanismos de rendición de cuentas. La mayoría de los Estados miembros notifican los costes estimados de los gastos fiscales en términos de ingresos no percibidos, pero esta forma de notificación no arroja luz sobre si un determinado gasto fiscal existente está cumpliendo su objetivo de manera rentable. El resultado es un déficit de gobernanza estructural: se asignan recursos públicos comparables en magnitud a grandes programas de gasto sin un proceso sistemático para evaluar si alcanzan sus objetivos o si ofrecen una buena relación entre los costes y los beneficios. En una época de presión en favor del saneamiento presupuestario y de demandas concurrentes sobre los presupuestos públicos, no se trata solo de un problema de transparencia, sino de un problema de política fiscal.

Es deseable llevar a cabo un proceso institucionalizado de evaluación de los gastos fiscales[26]. Una evaluación debe responder a dos preguntas sobre cada disposición: i) ¿está alcanzando su objetivo declarado?, y ii) ¿son proporcionados los costes? Un enfoque escalonado, como el puesto en práctica por el marco L1/L2/L3 de Irlanda y la *Toetsingskader* neerlandesa, ofrece un modelo viable[27]. Cada disposición se somete a una revisión cualitativa estructurada de su justificación y orientación, con la aplicación de análisis cuantitativos cada vez más profundos por encima de los umbrales fiscales definidos. Por lo tanto, las herramientas analíticas existen y están consolidadas. Lo que se necesita es compromiso político para aplicarlas de manera sistemática en todos los Estados miembros.

La institucionalización de las evaluaciones de los gastos fiscales requiere adoptar varias decisiones cruciales en cuanto a su diseño. Los mandatos de evaluación basados en la legislación son más duraderos que los compromisos políticos asumidos. Además, la

[25] Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, modificada por la Directiva (UE) 2024/1265 del Consejo, de 29 de abril de 2024.

[26] La Plataforma para una cooperación en materia fiscal ha publicado recientemente seis principios de incentivación fiscal. El principio 6.3 especifica que «la legislación sobre incentivos debe incluir un programa de evaluación periódica, creíble y pública».

[27] El enfoque irlandés se describe en *Tax Expenditures Evaluations – Updated Guidelines (2024)*. El enfoque neerlandés se explica en el sitio web específico relacionado con la normativa presupuestaria nacional (modelo 4.55).

supervisión centralizada cercana al Ministerio de Hacienda es más objetiva que la dependencia de ministerios sectoriales interesados en preservar disposiciones específicas. Las conclusiones de la evaluación deben estar relacionadas con consecuencias ejecutables.

Acción 6 (Estados miembros): establecer un marco jurídico o administrativo que exija una evaluación periódica de los gastos fiscales, reforzar la supervisión independiente y fomentar la colaboración entre los organismos nacionales. *La creación de un marco institucional de evaluación garantiza una evaluación periódica de los gastos fiscales que refuerce la supervisión democrática y garantice que las medidas alcancen su objetivo de manera rentable. Las evaluaciones también podrían incluirse en las revisiones generales de los gastos o vincularse a ellas. El desarrollo y la revisión metodológicos ulteriores de las notificaciones y la evaluación de los gastos fiscales podrían formar parte del proceso presupuestario, por ejemplo, a cargo de instituciones fiscales independientes o de entidades fiscalizadoras superiores. La colaboración (por ejemplo, en un grupo de trabajo permanente) entre los agentes nacionales pertinentes (por ejemplo, el Ministerio de Hacienda, la administración fiscal y la oficina de estadística) podría fortalecer estos esfuerzos.*

3.4. Avanzar en la transformación digital

Sobre la base de los recientes avances en la digitalización de las administraciones fiscales, una mayor transformación digital es esencial para resolver las deficiencias estructurales y reducir las brechas fiscales persistentes. Los sistemas tributarios tradicionales dependen de que los contribuyentes notifiquen, calculen y paguen sus impuestos de forma voluntaria y precisa. La complejidad de algunos sistemas tributarios puede dar lugar a errores por parte de los contribuyentes y aumentar su carga de cumplimiento. El cambio hacia el cumplimiento desde el diseño acerca los procesos fiscales a los procesos naturales (empresariales) de los contribuyentes, minimizando el margen de error y fraude. Por ejemplo, los sistemas basados en retenciones en origen, en los que los empleadores retienen impuestos, reducen los errores y los riesgos de fraude. En general, los esfuerzos de digitalización realizados hasta la fecha han supuesto un paso adelante considerable en la dirección correcta, pero siguen siendo insuficientes, ya que no logran garantizar unos sistemas fiscales sin fisuras. Para maximizar el valor de la transformación digital, es necesario adoptar plenamente el *cumplimiento desde el diseño* y *enfoques fiscales sin fisuras* para modernizar sus procesos administrativos e intensificar los esfuerzos en los siguientes ámbitos:

Acción 7 (Estados miembros y UE): optimizar los procesos nacionales e integrar los sistemas digitales en el seno de la UE: *antes de digitalizarse, los Estados miembros deben replantearse sus flujos de trabajo operativos y simplificarlos. Los procesos deben integrarse preferentemente en los sistemas de los contribuyentes, convirtiendo a estos en participantes activos en la administración fiscal. Los Estados miembros deben sustituir los sistemas informáticos fragmentados por plataformas digitales integradas que abarquen todas las funciones básicas de la administración fiscal. Además, esto mejorará la coherencia de los datos, reducirá la duplicación y reducirá las intervenciones manuales. A lo largo del tiempo, la UE ha ido implantando de manera gradual sistemas digitales independientes con arreglo a diferentes legislaciones fiscales. La integración de estos sistemas utilizando la IA y otras tecnologías*

facilitadoras reduciría los costes tanto para la UE como para los Estados miembros, mejoraría la eficacia del tratamiento de datos y podría reducir las cargas administrativas de los contribuyentes.

3.5. Optimizar el tratamiento y el uso de los datos

La optimización del tratamiento y el uso de los datos se ha vuelto cada vez más complicada para las administraciones fiscales. Es fundamental contar con datos de alta calidad para las evaluaciones de riesgos y la identificación de los contribuyentes**.** Cuanto mayor sea la rapidez y la precisión con las que una administración tributaria pueda determinar el importe correcto del impuesto adeudado por un contribuyente determinado, mejor equipada estará para hacer frente con prontitud a los retos en materia de cumplimiento. Las siguientes acciones ayudarán a abordar los desafíos de cumplimiento relacionados con los datos:

Acción 8 (Estados miembros y UE): crear un marco unificado y basado en la IA para los datos fiscales y el análisis de riesgos. *Los Estados miembros deben desarrollar sistemas integrados de datos fiscales basados en la IA que vinculen la información fiscal directa e indirecta para permitir los controles cruzados, el análisis de riesgos en tiempo real y una detección más rápida del fraude, la evasión y la elusión fiscales. Los flujos de trabajo manuales deben ser sustituidos cada vez en mayor medida por procesos automatizados, de manera que los sistemas puedan señalar los riesgos, tratar los datos entrantes y apoyar respuestas oportunas, garantizando al mismo tiempo que el acceso a los datos siga siendo específico para cada fin, lícito, proporcionado y estando sujeto a una supervisión humana eficaz. A escala de la UE, una arquitectura más centralizada, basada en el uso normalizado de los datos y reforzada por mejoras estructurales, también en el marco de la refundición de la Directiva sobre Cooperación Administrativa en el ámbito de la Fiscalidad, debe ayudar a abordar la fragmentación y las incoherencias entre los sistemas nacionales. Las soluciones de intercambio de datos, basadas en herramientas como CESOP (el sistema electrónico central de información sobre pagos) y TNA (Transaction Network Analysis) de Eurofisc, deben fortalecer el análisis conjunto de los riesgos y permitir que las autoridades fiscales intercambien información y coordinen las labores ejecutivas con mayor eficacia. Por último, la mejora de los mecanismos de verificación del número de identificación fiscal (NIF) y de retorno de información debe reforzar la identificación de los contribuyentes y la calidad de los datos. Este enfoque apoyaría una detección más proactiva del abuso fiscal, racionalizaría las auditorías y reforzaría la cooperación entre las autoridades fiscales en toda la UE.*

3.6. Mejorar la recaudación y el cobro de impuestos

Muchos Estados miembros se enfrentan a ineficiencias en la recaudación de impuestos, lo que da lugar a elevados niveles de deuda tributaria no recaudada (véase la sección 2.4). Por lo tanto, es fundamental reforzar el cobro de la deuda tributaria. Los Estados miembros deben dar prioridad a la mejora del rendimiento de la recaudación (a través de procedimientos eficientes, herramientas digitales e IA —con salvaguardias—) para reducir las brechas de cumplimiento y cobrar los ingresos pendientes.

La legislación de la UE[28] proporciona a los Estados miembros medios para prestarse asistencia mutua mediante el intercambio de información, la notificación de documentos y el cobro de créditos tributarios en nombre de otro Estado miembro. La asistencia en materia de cobro entre los Estados miembros en virtud de la Directiva (UE) 2010/24 (y entre un Estado miembro y un tercer país en virtud del acuerdo internacional pertinente) solo debe utilizarse como último recurso, es decir, una vez que se hayan agotado las opciones nacionales o estas hayan resultado desproporcionadamente complicadas. Esto significa que las solicitudes de asistencia en materia de cobro suelen referirse a situaciones de cobro complejas y difíciles en las que los créditos tributarios siguen siendo difíciles de ejecutar. Algunos ejemplos en los que se solicita asistencia en materia de cobro son la falta de activos accesibles, las situaciones de insolvencia o los litigios.

Acción 9 (Estados miembros): reforzar el cobro de impuestos a través de la centralización, la cooperación y la gestión eficiente. *Para mejorar el cobro de deudas tributarias, los Estados miembros deben centralizar e integrar las funciones de cobro, garantizando que las autoridades tengan pleno acceso a los datos de los contribuyentes para una gestión más eficaz de la deuda tributaria. Una colaboración más estrecha con los organismos competentes en materia concursal y los órganos jurisdiccionales, en particular en los casos de fraude, contribuirá a garantizar un cobro más eficaz. La agilización de las liquidaciones y los litigios mediante normas más sencillas, investigaciones más rápidas y procesos jurídicos racionalizados mejorará el éxito del cobro. También es fundamental reforzar la asistencia mutua a escala de la UE. Los Estados miembros deben responder con prontitud a las solicitudes de cobro, mejorar el seguimiento transfronterizo de activos mediante el acceso a los datos en tiempo real y colmar las lagunas operativas entre las autoridades fiscales y concursales. Estas medidas mejorarán la eficiencia de la recaudación, reducirán las pérdidas derivadas de los procedimientos concursales y garantizarán una aplicación más justa de la normativa en toda la UE.*

4. Conclusión

Europa no puede permitirse ignorar las brechas fiscales. Cada año se pierden más de 200 000 millones EUR en ingresos fiscales en la UE debido a las brechas fiscales de cumplimiento. Cada euro adeudado que no se recauda es un euro que no puede invertirse en competitividad, en resiliencia ni en las transiciones ecológica y digital.

Reducir las brechas fiscales de cumplimiento es una forma inteligente y eficaz de mejorar las finanzas públicas: con la medición de las brechas fiscales de cumplimiento y la localización de las fuentes de incumplimiento, los Estados miembros pueden aumentar su recaudación fiscal sin tener que aumentar los tipos impositivos. A tal fin, los Estados miembros deben desarrollar su capacidad para medir las brechas fiscales de cumplimiento y utilizar los resultados para orientar las estrategias de cumplimiento de las obligaciones fiscales. A escala de la UE, la Comisión está dispuesta a contribuir a los trabajos conducentes a la elaboración de métodos comparables y a posibilitar el aprendizaje entre iguales. La reducción de las

[28] Directiva 2010/24/UE sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas.

brechas fiscales de cumplimiento alivia la presión sobre los presupuestos, crea un mayor margen para la inversión y genera una mayor confianza en la equidad de nuestros sistemas tributarios.

Los Estados miembros deben reforzar la gobernanza de los gastos fiscales, como los tipos impositivos reducidos, las exenciones fiscales para determinados sectores, los créditos fiscales u otros incentivos fiscales. En toda la UE, los gastos fiscales notificados por los Estados miembros ascienden anualmente a unos 750 000 millones EUR de ingresos no percibidos. Cuando están correctamente diseñadas, herramientas como los créditos fiscales y otros incentivos fiscales —como los recomendados en el marco del Pacto por una Industria Limpia o la Unión de Ahorros e Inversiones— pueden impulsar prioridades estratégicas como la innovación y la transición limpia. Sin embargo, en ausencia de controles suficientes, estas herramientas pueden proliferar y su rentabilidad puede verse mermada con el tiempo. La presentación periódica de informes y la evaluación arrojan luz sobre si los gastos fiscales siguen cumpliendo su propósito y ofrecen una buena relación entre los costes y los beneficios. De no ser así, debe existir la voluntad política de reducirlos. El objetivo no es eliminar incentivos eficaces, sino garantizar que las exenciones, los tipos reducidos o los créditos estén justificados, sean específicos y estén en consonancia con las prioridades en materia de políticas. Esto ayuda a proteger los presupuestos nacionales y a salvaguardar la eficacia de las políticas.

El futuro radica en unas administraciones fiscales más integradas, que se apoyen en mayor medida en datos empíricos y equipadas con mecanismos eficaces de recaudación y cobro. Con demasiada frecuencia, los Estados miembros siguen enfrentándose a retos en cuanto a la calidad y el uso de los datos, la recaudación y el cobro de impuestos y los saldos persistentes de deuda no cobrada. Por consiguiente, los Estados miembros deben acelerar la transformación digital de sus administraciones tributarias, mejorar la calidad de los datos y el análisis de riesgos y reforzar el cobro de las deudas tributarias. Unos sistemas informáticos mejor integrados, un uso más inteligente de los datos y la IA, una cooperación transfronteriza más estrecha y unos procedimientos de cobro más eficaces pueden contribuir a garantizar la recaudación de los impuestos adeudados, reduciendo al mismo tiempo las cargas para los contribuyentes cumplidores. Esto es especialmente importante, ya que la actividad transfronteriza constituye un componente importante de la delincuencia fiscal, en particular el fraude del IVA. El fraude en el IVA intracomunitario representó por sí solo entre el 1 y el 3 % anual de los ingresos no recaudados en concepto de IVA durante el período comprendido entre 2010 y 2023, es decir, entre 12 500 y 32 500 millones EUR [29]. La iniciativa ViDA ofrece un ejemplo de éxito acerca del modo en que la digitalización inteligente y el aumento de la cooperación entre las autoridades fiscales pueden ayudar a simplificar los procesos y reducir los riesgos y las oportunidades de fraude u otras modalidades de abuso fiscal.

[29] Véase Comisión Europea, CASE, Poniatowski, G., Śmietanka, A. y Skowronek, A., *VAT compliance gap due to Missing Trader Intra-Community (MTIC) Fraud – Final Report Phase II* [«Brecha de cumplimiento en materia del IVA debida al fraude en el IVA intracomunitario. Informe final de la fase II», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2778/6433841.

Si Europa quiere mejorar su resiliencia y utilizar los fondos públicos de manera más eficaz, debe prestar más atención a la manera en que se recaudan los ingresos y adoptar medidas para mejorar en este ámbito. La presente Comunicación se basa en un análisis exhaustivo por países. Establece una vía práctica para que los Estados miembros refuercen sus sistemas y su administración tributarios y para que la Comisión facilite el fomento de la capacidad a fin de garantizar el logro de sinergias. Proporciona un impulso político a la iniciativa «Cuidado con la brecha», que permite a los responsables de la formulación de políticas y a las administraciones fiscales responder, introducir ajustes, llevar a cabo un seguimiento periódico de los avances y extraer lecciones.

La iniciativa se centra en la ejecución y la aplicación. Tiende un puente práctico entre los diagnósticos de política y el apoyo a la aplicación. Muchas de las acciones propuestas pueden orientar a los Estados miembros en la aplicación de las políticas y proporcionar buenas prácticas que puedan utilizarse a través del apoyo técnico, el desarrollo de la capacidad y el aprendizaje entre iguales.

La iniciativa «Cuidado con la brecha» promueve el objetivo de simplificación en la práctica. Principios como el cumplimiento desde el diseño y la fiscalidad sin fisuras incorporan el cumplimiento de las obligaciones fiscales en los procesos empresariales normales, reduciendo la carga administrativa. Esto da lugar a una reducción de los costes de cumplimiento para las empresas, lo que es especialmente pertinente para las pymes y estimula el crecimiento transfronterizo. Del mismo modo, una mejora en el seguimiento, la evaluación y la racionalización de los gastos fiscales favorece unos sistemas tributarios más sencillos y transparentes, con menores costes de cumplimiento.