

I. Introducción

A. Antecedentes

1. A medida que el mundo se convierte en un escenario cada vez más globalizado, resulta igualmente más fácil para cualquier contribuyente realizar, preservar y administrar sus inversiones a través de instituciones financieras ubicadas fuera de su país de residencia. Se manejan ingentes cantidades de dinero en el extranjero, donde se consigue evadir impuestos toda vez que los contribuyentes eluden sus obligaciones tributarias en la correspondiente jurisdicción de origen. La evasión fiscal internacional representa un grave problema para las jurisdicciones de todo el mundo, ya sean o no miembros de la OCDE, grandes o pequeños, desarrollados o en desarrollo. Todos los países comparten un interés común: el de preservar la integridad de sus sistemas fiscales. La cooperación entre administraciones tributarias es determinante para combatir el fraude y la evasión fiscales, así como también para velar por la integridad de los sistemas fiscales, contexto en el que el intercambio de información desempeña un papel clave.

2. La OCDE cuenta con una amplia experiencia y ha desarrollado innumerables trabajos en todo lo concerniente a las distintas modalidades prácticas para el intercambio de información: previa solicitud, espontáneo y automático, modalidades éstas que se sustentan en instrumentos tales como la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal y el artículo 26 del Modelo de Convenio de la OCDE (MC OCDE). Asimismo, cabe destacar que, desde 2009, la OCDE, la Unión Europea (UE) y el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información para Fines Fiscales han conseguido grandes logros en materia de transparencia e intercambio de información previa solicitud.

3. A partir de 2012, los responsables políticos centraron su atención en las posibilidades que ofrecía la modalidad de intercambio automático de información. El 19 de abril de 2013, los Ministros de Finanzas y los Gobernadores de los Bancos centrales del G20 ratificaron el intercambio automático como el nuevo estándar previsto. La decisión del G20 sucedió al anuncio que hicieron previamente 5 países europeos acerca de su intención

de perfeccionar y poner a prueba el intercambio multilateral de información tributaria sobre la base del Modelo de Acuerdo Intergubernamental (en adelante, «AIG») para la mejora del cumplimiento fiscal internacional y la implementación de FATCA elaborado entre esos 5 países europeos (Francia, Alemania, Italia, España y el Reino Unido) y Estados Unidos («AIG Modelo 1»). El 22 de mayo de 2013, el Consejo Europeo acordó, por unanimidad, dedicar prioritariamente sus esfuerzos a reforzar el intercambio automático de información a nivel europeo y mundial, al tiempo que aplaudió los esfuerzos que realizan el G8, el G20 y la OCDE por instaurar un estándar global. El 12 de junio de 2013, la Comisión Europea adoptó una propuesta legislativa con objeto de ampliar el alcance del intercambio automático de información en su Directiva sobre cooperación administrativa. El 19 de junio de 2013, los líderes del G8 acogieron con satisfacción el informe del Secretario General de la OCDE titulado «*A step change in tax transparency*» (que podría traducirse por «Un paso trascendente en la transparencia fiscal»), que identifica qué medidas concretas deben adoptarse para instaurar un modelo global de intercambio automático de información. Los líderes del G8 acordaron colaborar con la OCDE y en el seno del G20 con el fin de implementar sus recomendaciones con carácter urgente. El 6 de septiembre de 2013, los líderes del G20 se comprometieron a adoptar el intercambio automático de información como el nuevo estándar global y respaldaron plenamente el trabajo desarrollado por la OCDE, en colaboración con los países del G20, con miras a presentar este nuevo estándar global único en 2014. En febrero de 2014, los Ministros de Finanzas y los Gobernadores de los Bancos Centrales del G20 aprobaron el ECR para el Intercambio Automático de Información Tributaria, contemplado en la Parte II del presente documento. Hasta mayo de 2014, más de 60 jurisdicciones se habían comprometido a implementar con prontitud el ECR, lo que incluye su transposición al Derecho interno. Además, 44 jurisdicciones han acordado un calendario común para la implementación del Estándar.

4. La redacción del modelo global de intercambio automático aborda el intercambio de información sobre cuentas financieras. Son numerosas las jurisdicciones, ya sean o no miembros de la OCDE, que ya intercambian información de manera automática sobre diversas categorías de renta con aquellos Estados con los que han suscrito acuerdos de intercambio y también a nivel regional (por ejemplo, en el seno de la UE), al tiempo que transmiten otros tipos de información tales como cambios de residencia, compraventa de bienes inmuebles, la devolución del impuesto al valor añadido o la retención de impuestos en la fuente, entre otros. El nuevo estándar global no tiene por objeto ni pretende restringir otros tipos o categorías de intercambio automático de información, sino que se limita a establecer un estándar mínimo de la información que debe intercambiarse. Los países pueden optar por suministrar más información que la contenida en el estándar mínimo establecido en el presente documento.

5. El estándar Común de Reporte (ECR), orientado a optimizar la eficacia y a reducir los costes de las instituciones financieras, se inspira en gran medida en el planteamiento intergubernamental por el que se rige la implementación de FATCA. Si bien este enfoque difiere del ECR en determinados aspectos, las discrepancias son debidas al carácter multilateral del sistema del ECR y a otros aspectos específicos de los Estados Unidos, concretamente el criterio de sujeción basado en la ciudadanía y la existencia de una importante y exhaustiva retención de impuestos en la fuente con arreglo a FATCA. Habida cuenta de estas características, esto es, de que el planteamiento intergubernamental para la aplicación de FATCA es un sistema preexistente con estrechas semejanzas al ECR y de la previsión de una gran adhesión al ECR, resulta compatible con dicho Estándar el hecho de que los Estados Unidos no exijan la aplicación del enfoque de transparencia a las entidades de inversión establecidas en jurisdicciones que no son Participantes.

B. Características principales de un modelo global de intercambio automático de información sobre cuentas financieras

6. Para que un modelo de intercambio automático de información sobre cuentas financieras sea eficaz, ha de estar específicamente concebido para satisfacer las obligaciones tributarias existentes en las jurisdicciones de residencia y no ya ser una mera variante de un sistema nacional de reporte cualquiera. Por otra parte, debe tratarse de un modelo estandarizado de forma que se beneficien el mayor número de jurisdicciones de residencia e instituciones financieras, todo ello sin perder de vista que ciertas cuestiones deben abordarse necesariamente a nivel local. La estandarización presenta la ventaja de simplificar los procesos, de aumentar la eficacia y de reducir los costes para todas las partes involucradas. La proliferación de modelos distintos e incompatibles podría traducirse en elevados costes, tanto para los gobiernos como para las empresas, a la hora de recabar la información necesaria y de poner en práctica los distintos modelos, al igual que podría entrañar una fragmentación de estándares susceptible de imponer requisitos contradictorios, incrementar los costes derivados del cumplimiento y reducir su eficacia. Por último, al representar la evasión fiscal un problema de carácter mundial, el modelo debe tener un alcance global para poder combatir la evasión fiscal internacional y no simplemente desplazar el problema en lugar de resolverlo. Para lograr este objetivo, también podría ser necesario adoptar mecanismos que velen por el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

7. En 2012, la OCDE presentó al G20 el informe «Intercambio automático de información: ¿En qué consiste, cómo funciona, qué ventajas tiene, qué queda por hacer?»¹, que resume las características principales de

1. El informe «Intercambio automático de información: ¿En qué consiste, cómo

un modelo eficaz de intercambio automático. Los factores clave del éxito del intercambio automático de información tributaria son: 1) un Estándar Común de Reporte de Información, Debida Diligencia e Intercambio de Información, 2) una base jurídica y operativa para el intercambio de información, y 3) soluciones técnicas comunes o compatibles.

1. Estándar Común de Reporte, Debida Diligencia e Intercambio de Información

8. Un modelo eficaz de intercambio automático de información requiere de un estándar común que determine qué información deben reportar las instituciones financieras e intercambiarse con las jurisdicciones de residencia. De esta forma, se garantiza que el reporte de información por parte de las instituciones financieras coincida con los intereses del país de residencia, al mismo tiempo que mejorarán la calidad y uniformidad de la información intercambiada. Como resultado, el país de residencia dispondrá de más medios a su alcance para fomentar el cumplimiento y optimizar el uso de la información proporcionada (por ejemplo, mediante la confrontación automática con la información nacional disponible sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias y el análisis de datos).

9. Con el fin de minimizar el riesgo de que los contribuyentes consigan eludir las disposiciones del modelo transfiriendo activos a instituciones o invirtiendo en productos que el modelo no contempla, todo sistema de reporte de información debe tener un amplio alcance en los tres ámbitos siguientes:

- **El alcance de la información financiera objeto de reporte:** Un sistema de reporte de información integral abarca diferentes categorías de rentas del capital, incluyendo los intereses, dividendos y tipos similares de rentas, y prevé igualmente situaciones en las que el contribuyente pretende ocultar capitales que representan rentas o activos respecto de los cuales se ha eludido el pago de impuestos (por ejemplo, solicitando información sobre saldos de cuenta).
- **El alcance de los titulares de cuenta reportables:** Un sistema de reporte de información integral no sólo debe exigir que se reporte información relativa a las personas físicas, sino que también debe reducir el riesgo de que los contribuyentes eludan la obligación de reportar información recurriendo a entidades o acuerdos legales interpuestos. Esto implica que las instituciones financieras deberán realizar enfoques de transparencia de sociedades ficticias,

funciona, qué ventajas tiene, qué queda por hacer?», OCDE, París, 2012, se encuentra disponible (en inglés) en el sitio www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/automaticexchangeofinformationreport.htm.

fideicomisos o acuerdos similares, incluyendo las entidades sujetas a gravamen, para detectar aquellas situaciones en que un contribuyente intenta ocultar el capital aunque acepta pagar el impuesto sobre la renta.

- **El alcance de las instituciones financieras sujetas a reportar información:** Un sistema de reporte de información integral contempla no solamente bancos, sino también otras instituciones financieras tales como corredores, ciertos vehículos de inversión colectiva y determinadas compañías de seguros.

10. Además de un estándar común sobre el alcance de la información que se debe recabar e intercambiar, un modelo eficaz de intercambio automático de información tributaria precisa, asimismo, de un estándar común sobre una categoría consolidada de procedimientos de debida diligencia por el que se puedan regir las instituciones financieras para identificar las cuentas reportables, y obtener los datos de identificación de los titulares de dichas cuentas que existe obligación de reportar. Los procedimientos de debida diligencia resultan esenciales en la medida en que contribuyen a garantizar la calidad de la información reportada e intercambiada. Ciertamente, el hecho de que la jurisdicción receptora retroalimente a la jurisdicción remitente acerca de eventuales errores en la información recibida puede representar también un aspecto importante de todo modelo eficaz de intercambio automático. Dicha retroalimentación puede adoptar la forma de un intercambio espontáneo de información, otro aspecto en sí mismo importante de la cooperación entre administraciones tributarias.

2. Base jurídica y operativa del intercambio de información

11. Actualmente, existen distintas bases jurídicas para articular el intercambio automático de información. Si bien los convenios bilaterales como los suscritos con arreglo al artículo 26 MC OCDE autorizan dicho intercambio, puede resultar más eficaz entablar relaciones de intercambio automático sobre la base de un instrumento multilateral de intercambio. La Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal (en adelante, «la Convención»)², conforme a las enmiendas introducidas en

2. La Convención fue elaborada de forma conjunta por el Consejo de Europa y la OCDE y se abrió a firma de los Estados miembros de ambas organizaciones el 25 de enero de 1988. Posteriormente, se modificó para dar respuesta al llamamiento lanzado con motivo de la cumbre del G20 celebrada en Londres, en abril de 2009, de alinear dicho instrumento al estándar internacional para el intercambio de información y hacerlo extensible a todos los países, principalmente para permitir que los países en desarrollo se beneficien del nuevo entorno más transparente. La versión modificada se abrió a la firma el 1 de junio de 2011.

2011, constituye un instrumento multilateral de intercambio que prevé todas las formas de cooperación administrativa, contempla normas estrictas de confidencialidad y uso adecuado de la información, al tiempo que permite el intercambio automático de información. Una de sus principales ventajas radica en su alcance global³. Con arreglo a la Convención, el intercambio automático exige un acuerdo específico entre las autoridades competentes de las partes, que puede ser suscrito por dos o más partes, permitiendo, así, que se concluya un acuerdo individual con dos o más partes (en cuyo marco el intercambio automático propiamente dicho siempre se lleva cabo de forma bilateral). Dicho acuerdo entre autoridades competentes (AAC) activa y «ejecuta», pues, el intercambio automático entre los participantes. Mientras que las jurisdicciones recurren a otros instrumentos para el intercambio de información tales como los acuerdos bilaterales, un AAC puede desempeñar la misma función.

12. Todos los convenios e instrumentos para el intercambio de información contienen disposiciones estrictas que imponen la obligatoriedad de preservar la confidencialidad de la información intercambiada y limitan tanto a los destinatarios de la información como a los fines para los que se puede utilizar dicha información. La OCDE publicó una Guía sobre Confidencialidad («Garantizando la confidencialidad»)⁴, que identifica las mejores prácticas relativas a la confidencialidad y proporciona una serie de directrices concretas sobre la forma de alcanzar un nivel adecuado de protección. Antes de concluir un acuerdo para el intercambio automático de información con otra jurisdicción, es imprescindible que la jurisdicción receptora o destinataria de la información cuente con el marco jurídico y las competencias y procedimientos administrativos necesarios a fin de garantizar la confidencialidad de la información recibida y que dicha información se utilizará, única y exclusivamente, para los fines previstos en el instrumento regulador.

3. Soluciones técnicas comunes o compatibles

13. Las soluciones técnicas comunes o compatibles para el reporte e intercambio de información constituyen un elemento esencial de todo sistema estandarizado de intercambio automático, especialmente de aquél utilizado por un gran número de jurisdicciones e instituciones financieras. La estandarización reducirá los costes para todas las partes involucradas.

-
3. Para mayor información sobre las jurisdicciones incluidas en la Convención, signatarios y ratificaciones, véase: www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Status_of_convention.pdf.
 4. OCDE, París, 2012, se encuentra disponible en www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/informe-garantizando-la-confidencialidad.pdf.

14. El formato digital para reportar debe ser un formato estandarizado para que la información pueda ser capturada, intercambiada y procesado de forma rápida, eficaz y al menor coste posible, empleando a tal fin métodos de transmisión y cifrado de los datos seguros y compatibles.

C. Análisis del Estándar para el Intercambio Automático de Información sobre Cuentas Financieras

15. La Parte II del presente documento contiene: (A) Un modelo de acuerdo entre autoridades competentes («Modelo AAC») y (B) el estándar común de reporte de información y debida diligencia («ECR») relativa a la información sobre cuentas financieras, cuyos textos conforman juntos el estándar común de reporte, debida diligencia e intercambio de información sobre cuentas financieras.

16. La implementación del estándar implica la previa transposición del ECR al Derecho interno. Así, la firma de un acuerdo entre autoridades competentes basado en el Modelo AAC permitirá llevar a cabo el intercambio de información con base en los instrumentos jurídicos existentes, tales como la Convención u otros convenios bilaterales para evitar la doble imposición (CDI). Asimismo, el intercambio de información puede articularse sobre la base de un Modelo AAC multilateral, o bien las jurisdicciones pueden suscribir uno o varios Acuerdos Intergubernamentales (AIG) de carácter multilateral que, por derecho propio, constituirían convenios internacionales que contienen las obligaciones de reporte y los procedimientos de debida diligencia, acompañados de un AAC de alcance más limitado. La normativa europea en la que se contemplan los elementos del ECR bien podría servir de fundamento jurídico.

1. Resumen del Model de Acuerdo entre Autoridades Competentes (AAC)

17. El Modelo AAC establece un nexo entre el ECR y la base jurídica para el intercambio (tales como la Convención o un CDI), lo que permite el intercambio de información sobre cuentas financieras. El Modelo AAC se compone de varios considerandos y siete secciones y contempla las modalidades de intercambio para garantizar un flujo adecuado de información. Los considerandos se remiten a la normativa interna en materia de reporte de información y debida diligencia que rigen el intercambio de información para efectos del Modelo AAC. También enuncian los principios relativos a la confidencialidad, la protección de datos y la existencia de la infraestructura necesaria para un intercambio eficaz.

18. El Modelo AAC contiene definiciones (Sección 1), intercambio de información respecto de las cuentas sujetas a reporte de información (Sección 2), plazos y procedimientos para el intercambio de información

(Sección 3) y las obligaciones de confidencialidad y protección de datos (Sección 5). Las Secciones 4, 6 y 7 abordan la colaboración para dar cumplimiento y aplicación a las disposiciones del acuerdo, las consultas entre autoridades competentes, las enmiendas al Acuerdo y la vigencia del mismo, incluidas la suspensión y la denuncia.

2. Resumen del Estándar Común de Reporte (ECR)

19. El ECR contiene el Estándar Común de Reporte de Información y Debida Diligencia sobre el que se sustenta el intercambio automático de información sobre cuentas financieras. Una jurisdicción que adopte el ECR deberá contar con normas que regulen la obligación impuesta a las instituciones financieras de reportar información alineada con el alcance de las obligaciones de reporte establecidas en la Sección I, y de las obligaciones de seguir procedimientos de debida diligencia consistentes con los contemplados en las Secciones II a VII. La Sección VIII contiene los términos y expresiones definidos en el ECR.

20. Las instituciones financieras obligadas por el Estándar incluyen instituciones de custodia, instituciones de depósito, entidades de inversión y compañías de seguros específicas, salvo si presentan un bajo riesgo de ser utilizadas para evadir impuestos y se les exime de la obligación de reportar información. La información financiera que ha de reportarse respecto de las cuentas reportables incluye todos los datos relativos a intereses, dividendos, saldo o valor de la cuenta, rentas procedentes de determinados productos de seguro, ingresos en la cuenta derivados de la venta de activos financieros y otras rentas generadas por activos mantenidos en la cuenta o pagos efectuados en relación con dicha cuenta. Las cuentas reportables abarcan las cuentas cuyos titulares son personas físicas y entidades (incluidos fideicomisos y fundaciones), y el Estándar contempla la exigencia de aplicar un enfoque de transparencia a las entidades pasivas para identificar y reportar información acerca de las Personas que Ejercen el Control de las mismas.

21. Los procedimientos de debida diligencia que han de seguir las instituciones financieras sujetas a reportar para identificar las cuentas sujetas a reporte de información se describen en las Secciones II a VII. Se hace una distinción entre cuentas de titularidad de personas físicas y aquellas otras cuyos titulares son entidades. Asimismo, se distingue entre cuentas preexistentes y cuentas nuevas, constatando que resulta más difícil y oneroso para las instituciones financieras obtener información de los titulares de cuentas existentes que el hecho de solicitar esa información en la apertura de la cuenta.

- En caso de **Cuentas Preexistentes de Personas Físicas**, las instituciones financieras están obligadas a revisar las cuentas sin

aplicar ningún umbral *de minimis*. La normativa distingue entre Cuentas de Alto Valor y Cuentas de Bajo Valor. En relación con estas últimas (Cuentas de Bajo Valor), la normativa contempla el test del domicilio permanente basado en evidencia documental del mismo; en su defecto, la Institución Financiera en cuestión deberá determinar la residencia realizando una búsqueda de indicios. En caso de existir indicios contradictorios, se requerirá una auto-certificación del Titular de la Cuenta (y/o evidencia documental), ante cuya ausencia se procederá a reportar la información pertinente a todas las jurisdicciones reportables respecto de las que se hayan encontrado indicios. Para las Cuentas de Alto Valor, se aplican procedimientos reforzados de debida diligencia, incluyendo una búsqueda en los archivos en papel y una consulta al asesor financiero sobre su conocimiento de hecho.

- En caso de **Cuentas Nuevas de Personas Físicas**, el ECR obliga a obtener una auto-certificación del Titular de la Cuenta (y la verificación de su fiabilidad) sin aplicar ningún umbral *de minimis*.
- En caso de **Cuentas Preexistentes de Entidades**, las instituciones financieras están obligadas a determinar: a) si la propia Entidad es una Persona Reportable, lo que puede hacerse, por lo general, examinando la información disponible (Procedimientos AML/KYC) y, en caso contrario, se exige una auto-certificación del Titular de la Cuenta, y b) si la Entidad es una Entidad No Financiera (ENF) pasiva y, en caso afirmativo, la residencia de las Personas que Ejercen el Control de la misma. Para determinados Titulares de las Cuentas, la evaluación de carácter activo o pasivo es bastante sencilla y puede realizarse a partir de la información disponible; para otros, puede ser necesario una auto-certificación del Titular de la Cuenta. Las jurisdicciones pueden optar por autorizar a las instituciones financieras a aplicar un umbral de tal manera que las Cuentas Preexistentes de Entidades con un saldo inferior a los doscientos cincuenta mil (USD 250 000) dólares estadounidenses (o el equivalente en la moneda local) no están sujetas a revisión.
- En caso de **Cuentas Nuevas de Entidades**, deben efectuarse los mismos tipos de evaluación que los necesarios para las Cuentas Preexistentes. Sin embargo, al ser bastante más fácil conseguir la auto-certificación de los Titulares de las Cuentas Nuevas, no se aplica el umbral de doscientos cincuenta mil (USD 250 000) dólares estadounidenses (o el equivalente en la moneda local).

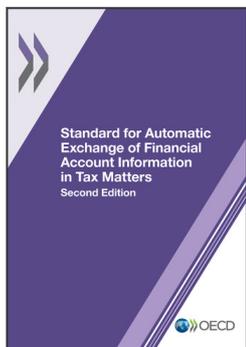
22. La sección IX del ECR describe las normas y los procedimientos administrativos que se prevé ha de aplicar una jurisdicción para garantizar la efectiva aplicación y el cumplimiento de las disposiciones del ECR.

3. Comentarios al Modelo AAC y al ECR

23. Cada una de las secciones del Modelo AAC y del ECR va acompañada de Comentarios cuyo objeto es ilustrar o interpretar las disposiciones que contiene. Los Comentarios están contenidos en la Parte III del Reporte. Dado que su aplicación se efectuará con arreglo a los principios y disposiciones del Derecho interno, es importante garantizar una aplicación coherente en todas las jurisdicciones para evitar generar costes superfluos y confusión en torno a las instituciones financieras, en particular aquellas que operan en más de una jurisdicción. Asimismo, los Comentarios plantean alternativas para determinadas situaciones.

4. Soluciones técnicas

24. Por último, el presente documento sirve igualmente de guía para resolver determinadas dudas técnicas. Se incluye el esquema que ha de utilizarse para intercambiar información y se proporciona un estándar relativo a los aspectos de TI inherentes a la confidencialidad y a la protección de datos, a la transmisión y al cifrado de la información para una transmisión segura al amparo del ECR. El Anexo 3 incluye una representación gráfica de la estructura o esquema del ECR y la correspondiente guía del usuario. Tal como establece el Modelo AAC, las Autoridades Competentes se guiarán por el esquema del ECR con el fin de intercambiar la información que es objeto de reporte. Por su parte, las instituciones financieras sujetas a reportar también podrán utilizar dicho esquema para reportar la información (en los términos previstos por el Derecho interno). Los aspectos de TI relativos a los estándares de confidencialidad, protección de datos, transmisión y cifrado de la información figuran en los Comentarios a las Secciones 3 y 5 del Modelo AAC.



From:
**Standard for Automatic Exchange of Financial
Account Information in Tax Matters, Second
Edition**

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264267992-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2017), "Introducción", in *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters, Second Edition*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264268074-3-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.