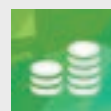


Informe Especial

## ¿Están gestionados adecuadamente los acuerdos comerciales preferenciales?



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014

ISBN 978-92-9241-843-4  
doi:10.2865/63291

© Unión Europea, 2014  
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

*Printed in Luxembourg*

**Informe Especial****¿Están gestionados  
adecuadamente  
los acuerdos comerciales  
preferenciales?**

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4,  
segundo párrafo)

## Apartados

### **Abreviaturas**

### **Glosario**

I – V **Resumen**

1 – 19 **Introducción**

1 – 6 **Acuerdos comerciales preferenciales**

7 – 14 **Evaluación de los efectos de los acuerdos comerciales preferenciales por la Comisión**

15 – 19 **Supervisión y control de los acuerdos comerciales preferenciales**

20 – 25 **Alcance y enfoque de la fiscalización**

21 – 22 **Evaluación de los efectos económicos de los acuerdos comerciales preferenciales**

23 – 25 **Supervisión y control de los acuerdos comerciales preferenciales**

26 – 106 **Observaciones**

26 – 53 **Pese a las mejoras observadas con el tiempo, la Comisión no ha evaluado adecuadamente todos los efectos económicos de los acuerdos comerciales preferenciales**

27 – 31 **La Comisión no siempre llevó a cabo una evaluación de todos los efectos económicos de los acuerdos comerciales preferenciales**

32 – 53 **Las evaluaciones efectuadas en la mayor parte de los casos contenían inexactitudes y no eran totalmente útiles o exhaustivas, pero se han observado mejoras**

54 – 55 **La evaluación intermedia del sistema de preferencias generalizadas muestra que la política todavía no ha producido todos los beneficios esperados**

56 – 80 **Los controles aduaneros aplicados por las autoridades de los Estados miembros seleccionados son insuficientes**

58 – 67 **Insuficiencias en la estrategia de control y en la gestión de riesgos**

68 – 73 **Insuficiencias en la gestión de la cooperación administrativa por las autoridades de los Estados miembros seleccionados**

- 74 – 75 Los sistemas de gestión de riesgos de los Estados miembros no siempre incluyen las comunicaciones en virtud del sistema de asistencia mutua
- 76 – 80 Errores en los procedimientos de recaudación en tres de los Estados miembros seleccionados
- 81 – 99 **Insuficiencias en la supervisión por la Comisión de los Estados miembros y de los países beneficiarios o asociados con respecto a los acuerdos comerciales preferenciales**
- 82 – 86 La Comisión ha efectuado pocas evaluaciones previas y no ha realizado visitas de supervisión a los países beneficiarios de un trato preferencial
- 87 – 89 La Comisión ha tomado medidas para garantizar el buen funcionamiento de las disposiciones de cooperación administrativa, pero subsisten problemas
- 90 – 92 Las investigaciones de la OLAF sobre el origen son esenciales, pero existen deficiencias en su seguimiento financiero
- 93 – 99 Utilización insuficiente de medidas preventivas y de reacción para proteger los intereses financieros de la UE
- 100 – 106 **Las disposiciones legales de los acuerdos comerciales preferenciales no contienen suficientes salvaguardias para proteger los intereses financieros de la UE**
- 100 – 103 Complejidad de las normas de acumulación
- 104 – 105 Sustitución de certificados de circulación de mercancías y de origen por la autocertificación
- 106 Poderes legales limitados para combatir el fraude

## 107 – 120 Conclusiones y recomendaciones

- Anexo I — Datos estadísticos sobre los acuerdos comerciales preferenciales en 2011**
- Anexo II — Resumen de las evaluaciones previas de la Comisión sobre acuerdos comerciales preferenciales**
- Anexo III — Resumen de las evaluaciones intermedias y *a posteriori* de la Comisión sobre acuerdos comerciales preferenciales**
- Anexo IV — Enfoque de auditoría en los Estados miembros seleccionados**
- Anexo V — Limitaciones del modelo EGC**

## Respuestas de la Comisión

**AAE:** Acuerdo de Asociación Económica

**ACP:** Grupo de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico

**ADPIC:** Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*)

**ALC:** Acuerdo de Libre Comercio

**AM:** Asistencia mutua

**AMA:** Asistencia mutua relativa a productos agrícolas o de pesca

**CAC:** Código aduanero comunitario

**DACA:** Disposiciones de aplicación del código aduanero comunitario

**DG:** Dirección General de la Comisión Europea

**EGC:** Modelo de equilibrio general computable

**EI:** Evaluación del impacto

**EIS:** Evaluación del impacto sobre la sostenibilidad

**FAO:** Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (*Food and Agricultural Organization of the United Nations*)

**GTAP:** Proyecto de análisis del comercio mundial (*Global Trade Analysis Project*)

**OIT:** Organización Internacional del Trabajo

**OLAF:** Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

**SPG:** Sistema de preferencias generalizadas

**UE:** Unión Europea

**Acumulación:** sistema que permite que productos originarios del país A sean objeto de transformación adicional o se añadan a productos originarios del país B, como si se hubieran originado en este. El producto resultante tendría el origen del país B. La elaboración o transformación de los productos originarios llevada a cabo en cada país beneficiario o asociado no tiene que ser una «elaboración o transformación suficiente» como figura en las reglas de lista.

**Caducidad de la deuda aduanera:** el hecho de que una deuda aduanera ya no pueda ser notificada al deudor por haber transcurrido un período de tres años desde la fecha en que se incurrió la deuda.

**Cariforum:** organismo que engloba a los Estados ACP del Caribe con el fin de fomentar y coordinar el diálogo político, la cooperación y la integración regional, principalmente en el marco del Acuerdo de Cotonú entre los Estados ACP y la Unión Europea, así como del Acuerdo de Asociación Económica (AAE) Cariforum-UE.

**Comext:** base de datos estadísticos sobre comercio de mercancías de los países de la Unión Europea y entre ellos (intra y extra UE). Estas estadísticas abarcan las operaciones de más de 11 000 mercancías clasificadas en la nomenclatura combinada.

**Comunicación de asistencia mutua:** transmisión a los Estados miembros por la Comisión de información relativa a operaciones que constituyen, o parecen constituir, incumplimientos de la legislación aduanera o agrícola de particular importancia a escala de la UE.

**Controles aduaneros:** actos específicos realizados por las autoridades aduaneras a fin de garantizar la correcta aplicación de las normas pertinentes; puede tratarse de la inspección de mercancías, la verificación de datos de las declaraciones y de la existencia y autenticidad de documentos electrónicos o escritos, el examen de las cuentas de empresas y otros registros, la inspección de medios de transporte o de equipajes y otros actos similares.

**Cooperación administrativa:** intercambio de información entre países beneficiarios o asociados, la Comisión y los Estados miembros, a través del cual los primeros informan a la Comisión, que a su vez lo transmite a los Estados miembros, de las autoridades competentes para expedir certificados de origen o certificados de circulación de mercancías y de los modelos de sellos de impresión utilizados. Los Estados miembros envían solicitudes a dichas autoridades para confirmar la validez o la autenticidad de las pruebas del origen preferencial y de los certificados de circulación de mercancías.

**Declaración en aduana:** acto por el cual una persona expresa la voluntad de incluir las mercancías en un determinado régimen aduanero.

**Evaluación del impacto (EI):** evaluación previa elaborada por la Comisión a fin de proporcionar a los responsables de las políticas pruebas de las ventajas y desventajas de las posibles opciones políticas, valorando su impacto potencial.

**Evaluación del impacto sobre la sostenibilidad (EIS):** estudio independiente llevado a cabo por consultores externos para facilitar a los negociadores un análisis basado en pruebas del impacto económico, social y medioambiental potencial que puede tener un acuerdo comercial, tanto en la UE como en los países asociados. Los consultores externos deben atenerse a las directrices y condiciones recogidas en el manual de la Comisión de evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad del comercio.

**Gestión de riesgos/análisis de riesgos:** identificación sistemática de un riesgo y aplicación de todas las medidas necesarias para limitar la exposición a este, de preferencia a través de técnicas automatizadas de tratamiento de datos, lo que abarca actividades como la obtención de datos e información, el análisis y la evaluación del riesgo, la prescripción y adopción de medidas, y el seguimiento y la revisión periódicos del proceso y sus resultados, a partir de fuentes y estrategias internacionales, europeas y nacionales.

**Ingresos no percibidos:** ingresos a los que la UE renuncia debido a las preferencias arancelarias concedidas a países beneficiarios o asociados de los acuerdos comerciales preferenciales.

**Ingresos perdidos:** derechos aduaneros que ya no pueden recaudarse.

**Modelo de equilibrio general computable (Modelo EGC):** modelo económico cuantitativo utilizado para simular la reacción de una economía a cambios de política en ámbitos como la fiscalidad, la migración y la política comercial, que asume que los mercados de una economía tienden al equilibrio si no están afectados por perturbaciones, y en principio dan lugar a una asignación eficiente de los recursos. El primer MEGC fue construido por Leif Johansen en 1960.

**Modo 4:** prestación de servicios en el comercio transfronterizo en el territorio de un socio comercial con el proveedor de la UE presente como persona física.



**Perfil de riesgo:** combinación de criterios de riesgo y ámbitos de control (por ejemplo, tipo de mercancías, países de origen) que indica la existencia de riesgo y da lugar a una propuesta de aplicación de una medida de control. Cuando estos criterios se desarrollan a escala de la UE con arreglo a un marco común de gestión de riesgos, se denominan «perfiles de riesgo de la UE».

**Procedimiento de declaración simplificado:** procedimiento por el cual un operador presenta mercancías en aduana y, en lugar de una declaración estándar detallada, presenta un impreso de declaración simplificado o un documento comercial (por ejemplo, una factura).

**Procedimiento de domiciliación:** procedimiento simplificado mediante el cual un operador recibe las mercancías directamente en sus locales (o en el lugar designado) y suele presentarse la declaración en aduana y efectuarse el levante de las mercancías mediante una anotación en los propios registros del operador.

**Proyecto de análisis del comercio mundial (Global Trade Analysis Project [GTAP]):** red global de investigadores y responsables políticos que llevan a cabo análisis cuantitativos de asuntos de política internacional. El GTAP está coordinado por el Centro para el Análisis del Comercio Global de la Universidad de Purdue. Un modelo de EGC de un solo país multirregional desarrollado por la comisión de industria australiana inspiró el proyecto GTAP en 1990-1991. El elemento fundamental del proyecto de análisis del comercio mundial es una base de datos global que describe modelos de comercio bilaterales, producción, consumo y utilización intermedia de productos y servicios.

**Sistema de preferencias generalizadas de la UE (SPG):** disposición comercial unilateral por la cual la UE concede a los países y territorios en desarrollo acceso preferencial a su mercado en forma de aranceles reducidos para sus mercancías al entrar en el mercado de la UE. El SPG estándar facilita preferencias a países y territorios en desarrollo en más de 6 200 líneas arancelarias, mientras que el SPG especial para el desarrollo sostenible y el buen gobierno, denominado SPG +, ofrece reducciones arancelarias adicionales para ayudar a países en desarrollo vulnerables en su ratificación y aplicación de acuerdos internacionales en estos ámbitos. El régimen «Todo menos armas» (TMA) ofrece franquicia de derechos y acceso sin contingentes para todos los productos a los países menos desarrollados.

**Solicitudes REM-REC:** solicitudes de condonación o devolución de la deuda aduanera o de no contracción *a posteriori* presentadas por las autoridades de los Estados miembros a la Comisión de conformidad con los artículos 871 y 905 de las disposiciones de aplicación del código aduanero.

**Zonas de libre comercio o uniones aduaneras:** acuerdos comerciales preferenciales, que constituyen una excepción a la norma de trato a la nación más favorecida (NMF) del GATT y del GATS en virtud de la cual los socios comerciales se conceden recíprocamente acceso preferencial a sus productos y servicios para facilitar el comercio entre sí. Aunque ambos dan lugar a la supresión recíproca de aranceles y contingentes en los territorios constitutivos y a la discriminación del comercio de quienes no sean miembros, la última implica al establecimiento de un arancel aduanero común entre ellos.

I  
Los acuerdos comerciales preferenciales permiten a los asociados conceder condiciones de favor en el contexto de sus intercambios comerciales, que pueden ser recíprocos o unilaterales. Los primeros reducen las barreras arancelarias con el objetivo de aumentar el comercio, el crecimiento económico, el empleo y los beneficios para los consumidores para ambas partes, mientras que, con los segundos, la UE concede preferencia sin reciprocidad con el fin de proporcionar a los países en desarrollo un acceso exento de derechos de aduana al mercado de la UE, contribuyendo así a la erradicación de la pobreza y al fomento del desarrollo sostenible.

II  
La fiscalización del Tribunal tuvo por objeto determinar si la Comisión ha evaluado adecuadamente los efectos económicos de los acuerdos comerciales preferenciales y si los controles sobre estos son eficaces para garantizar que las importaciones no pueden beneficiarse erróneamente de un arancel preferencial que suponga una pérdida de ingresos para la UE.

III  
El Tribunal constató lo siguiente:

- a) La Comisión no ha evaluado adecuadamente todos los efectos económicos de los acuerdos comerciales preferenciales. Sin embargo, se ha utilizado más el instrumento de evaluación del impacto y se observan progresos en la calidad del análisis realizado.
- b) La evaluación intermedia del sistema de preferencias generalizadas muestra que la política todavía no ha aportado plenamente los beneficios previstos.
- c) Existen insuficiencias en los controles aduaneros aplicados por las autoridades de los Estados miembros seleccionados.

- d) Existen insuficiencias en la supervisión por la Comisión de los Estados miembros y de los países beneficiarios o asociados con respecto a los acuerdos comerciales preferenciales.
- e) Las disposiciones legales de los acuerdos comerciales preferenciales no contienen suficientes salvaguardias para proteger los intereses financieros de la UE.

IV  
A fin de mejorar la evaluación de los efectos económicos de los acuerdos comerciales preferenciales, la Comisión debería:

- a) a no ser que se justifique debidamente, llevar a cabo una evaluación del impacto y una evaluación del impacto sobre la sostenibilidad de cada acuerdo comercial preferencial, que contenga un análisis minucioso, exhaustivo y cuantificado de los efectos económicos previstos, incluida una estimación de los ingresos no percibidos;
- b) hacer participar a Eurostat de manera sistemática en la evaluación de la calidad de las fuentes de datos estadísticos utilizados en las evaluaciones del impacto sobre la sostenibilidad y garantizar que el análisis se lleva a cabo a su debido tiempo para su utilización por los negociadores;
- c) llevar a cabo evaluaciones intermedias y *a posteriori* para determinar el grado en que los acuerdos comerciales preferenciales que tengan un impacto significativo cumplen sus objetivos políticos y el modo en que pueden mejorar sus resultados en sectores económicos clave, incluyendo una estimación de los ingresos no percibidos;

### V

A fin de mejorar la protección de los intereses financieros de la UE, la Comisión debería:

- a) crear perfiles de riesgo de la UE relativos a los acuerdos comerciales preferenciales para que los Estados miembros apliquen un enfoque común al análisis de riesgos con el fin de reducir pérdidas para el presupuesto de la UE;
- b) verificar que los Estados miembros mejoren la eficacia de sus sistemas de gestión de riesgos y de su estrategia de control para reducir pérdidas para el presupuesto de la UE;
- c) instar a los Estados miembros a que adopten medidas preventivas adecuadas cuando reciban comunicaciones de asistencia mutua;
- d) evaluar y llevar a cabo visitas de supervisión basadas en criterios de riesgo a países beneficiarios de un trato preferencial, en particular respecto de las normas de origen y acumulación;
- e) exigir a los Estados miembros que mejoren la calidad de la información que facilitan respecto de la cooperación administrativa;
- f) mejorar el seguimiento financiero de las investigaciones de la OLAF a fin de evitar pérdidas para el presupuesto de la UE debido a la caducidad;
- g) reforzar la posición de la UE en acuerdos comerciales preferenciales recíprocos y recurrir en mayor medida a las medidas preventivas y de salvaguardia, incluyéndolas en todos los futuros acuerdos comerciales;
- h) fomentar la sustitución de los certificados de origen y circulación de mercancías por la autocertificación de los exportadores.

## Acuerdos comerciales preferenciales

### 01

Los acuerdos comerciales preferenciales permiten a los socios conceder condiciones de preferencia en el contexto de sus relaciones comerciales, que pueden ser recíprocas o unilaterales. Las primeras reducen las barreras arancelarias con el objetivo de aumentar el comercio, el crecimiento económico, el empleo y los beneficios para los consumidores para ambas partes, mientras que con las segundas la UE concede preferencia sin reciprocidad con el fin de proporcionar a los países en desarrollo un acceso al mercado de la UE exento de aranceles aduaneros, contribuyendo así a la erradicación de la pobreza y al fomento del desarrollo sostenible.

### 02

Al final de 2013, estaban vigentes treinta y nueve acuerdos comerciales preferenciales que abarcaban el comercio entre la UE y ciento ochenta países y territorios. En 2011 el valor de las mercancías importadas en la UE en virtud de acuerdos comerciales preferenciales ascendió a más de 242 000 millones de euros, lo que representa el 14 % de las importaciones de la UE. El **anexo I** presenta una visión general de los datos de los diez principales Estados miembros importadores y de los diez principales países beneficiarios o asociados exportadores en el marco de acuerdos comerciales preferenciales en ese año.

### 03

De conformidad con el Tratado de Funcionamiento de la UE<sup>1</sup>, la política comercial común es un ámbito de competencia exclusiva de la Unión. El procedimiento para establecer acuerdos comerciales preferenciales se expone en sus artículos 206 y 207.

### 04

La Comisión se encarga de negociar los acuerdos comerciales preferenciales, determinar y evaluar su incidencia económica, social y medioambiental, y supervisar su aplicación por los Estados miembros y países beneficiarios o asociados.

### 05

Las autoridades aduaneras de los Estados miembros son las principales responsables de supervisar el comercio internacional de la UE. En particular, aplican medidas para salvaguardar sus intereses financieros y protegerla de prácticas comerciales injustas o ilícitas, y fomentan el comercio legítimo.

<sup>1</sup> Artículo 3, apartado 1, letra e), y artículo 3, apartado 2 del TFUE.

## Introducción

### 06

Las autoridades de los países beneficiarios o asociados deben comprobar el cumplimiento de las disposiciones y, por lo tanto, desempeñan un papel esencial en la determinación inicial del carácter «originario» de los productos.

### Evaluación de los efectos de los acuerdos comerciales preferenciales por la Comisión

### 07

Existen dos tipos de evaluaciones previas utilizadas como apoyo al proceso decisorio en asuntos comerciales: las evaluaciones del impacto (EI) y las evaluaciones del impacto sobre la sostenibilidad (EIS). Las primeras son un instrumento de la Comisión utilizado para apoyar el proceso decisorio en caso de iniciativas que se espera que tengan un impacto significativo. Las evaluaciones del impacto sobre la sostenibilidad son un instrumento comercial específico que ofrece un análisis más detallado sobre acuerdos comerciales en curso de negociación.

### 08

En 2002<sup>2</sup> la Comisión introdujo las evaluaciones del impacto con el fin de identificar las principales opciones para lograr los objetivos esperados de la política y analizar su probable incidencia en los ámbitos económico, social y medioambiental. Las evaluaciones de impacto, llevadas a cabo por la Comisión antes de que el mandato de negociación se propongan a la aprobación del Consejo, también establecen un marco de supervisión y evaluación.

### 09

Desde 2003 la Comisión tiene la obligación de realizar una evaluación previa o una evaluación del impacto para respetar las obligaciones legales<sup>3</sup> o sus propias normas<sup>4</sup>, ya que los acuerdos comerciales preferenciales suponen una reducción de los ingresos para el presupuesto de la UE (ingresos no percibidos) y constituyen importantes propuestas políticas con incidencia económica tanto dentro como fuera de la UE (véanse más detalles en el **anexo II**).

### 10

En 1999 la Comisión decidió integrar el desarrollo sostenible en las negociaciones comerciales con la creación de una nueva herramienta de evaluación denominada «EIS de comercio»<sup>5</sup>.

### 11

Una vez iniciadas oficialmente las negociaciones comerciales, pero antes de la firma de los acuerdos comerciales preferenciales, la Comisión subcontrata las evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad, que son estudios efectuados por consultores externos que se utilizan como instrumento de política para evaluar *a priori* las implicaciones económicas, sociales y medioambientales de una negociación comercial.

### 12

Las evaluaciones intermedias y *a posteriori* valoran la incidencia real de los acuerdos comerciales preferenciales como resultado de su aplicación. En opinión del Tribunal, estas evaluaciones deberían realizarse respecto de todos los acuerdos comerciales preferenciales que tengan una incidencia económica, social y medioambiental significativa, de preferencia transcurridos tres años desde su entrada en vigor. Ello permitiría a los responsables de las políticas, a las partes interesadas y a los contribuyentes europeos apreciar si los acuerdos comerciales preferenciales cumplen efectivamente sus objetivos políticos.

- 2 COM(2002) 276 final, de 5 de junio de 2002.
- 3 De conformidad con el artículo 21, bajo el epígrafe «Principio de buena gestión financiera», del Reglamento (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, sobre normas de desarrollo del Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas en vigor desde el 1. de enero de 2003 (DO L 357 de 31.12.2002, p. 1). Sin embargo, desde el 22 de agosto de 2006 este artículo solo exige evaluaciones previas en el caso de «programas o actividades que ocasionen gastos en el presupuesto».
- 4 COM(2002) 276 final, aplicable a partir de 2003, y COM(2005) 12 final, de 26 de enero de 2005, sobre los objetivos estratégicos 2005-2009.
- 5 Prólogo de Peter Mandelson, antiguo comisario europeo de Comercio, a la guía práctica sobre las evaluaciones del impacto sobre la sostenibilidad (EIS) de los acuerdos comerciales.

## 13

En su comunicación sobre «Comercio, crecimiento y asuntos mundiales. La política comercial como elemento fundamental de la Estrategia 2020 de la UE»<sup>6</sup>, la Comisión declaraba que se realizarían evaluaciones *a posteriori* para contribuir al seguimiento del impacto de los acuerdos comerciales preferenciales existentes de manera más sistemática (véanse más detalles en el **anexo III**).

## 14

Los ingresos no percibidos son los ingresos que la UE pierde debido a las preferencias arancelarias concedidas a países beneficiarios o asociados en virtud de acuerdos comerciales preferenciales. Una evaluación previa y *a posteriori* de estos ingresos no recaudados permite a la Comisión mejorar la gestión financiera del presupuesto de la UE al proporcionar a la autoridad presupuestaria una previsión anual precisa de la percepción de derechos de aduana y el cálculo de los costes presupuestarios relativos a los acuerdos comerciales preferenciales.

## Supervisión y control de los acuerdos comerciales preferenciales

## 15

Las autoridades aduaneras de los Estados miembros, las autoridades de los países beneficiarios o asociados y la Comisión deberían gestionar conjuntamente los acuerdos comerciales preferenciales y cooperar para garantizar que se reúnen las condiciones exigidas para beneficiarse del trato preferencial. Los tres grupos de autoridades deben encargarse de proteger los intereses financieros de la UE, evitando las pérdidas para su presupuesto debidas a la importación de mercancías en virtud de acuerdos comerciales preferenciales que no reúnan las condiciones para el régimen arancelario preferencial.

## 16

La certificación y verificación del estatuto preferencial del que gozan los productos es crucial y exige verificaciones detalladas del origen de las mercancías y una cooperación administrativa eficaz con los países exportadores.

## 17

Las normas de origen se utilizan para determinar si los productos se originan en un país determinado con derecho a beneficiarse de las preferencias y por tanto cumplen los criterios de preferencia comercial<sup>7</sup>. Estas normas constan de tres componentes:

- a) *requisito de origen*<sup>8</sup> (que categoriza los productos según el lugar donde se produzcan),
- b) *requisito de transporte* (que garantiza que los productos no son objeto de manipulación exigiendo un transporte directo entre el país de origen y la UE o estableciendo directamente el denominado principio de no manipulación);
- c) *requisito documental* (debe aportarse documentación adecuada del origen del producto).

6 COM(2010) 612 final, de 9 de noviembre de 2010.

7 Cada contrato contiene una lista de procedimientos de elaboración o de transformación aplicables a materiales no originarios para que el producto manufacturado pueda obtener carácter originario.

8 Las normas de origen de la UE se basan en criterios relativos a la transformación: para tener el origen preferencial de un país, las mercancías deben obtenerse enteramente en este (por ejemplo, cultivarse, extraerse de una mina) en dicho país o, si no es el caso, haber sido objeto de suficiente transformación en este.

18

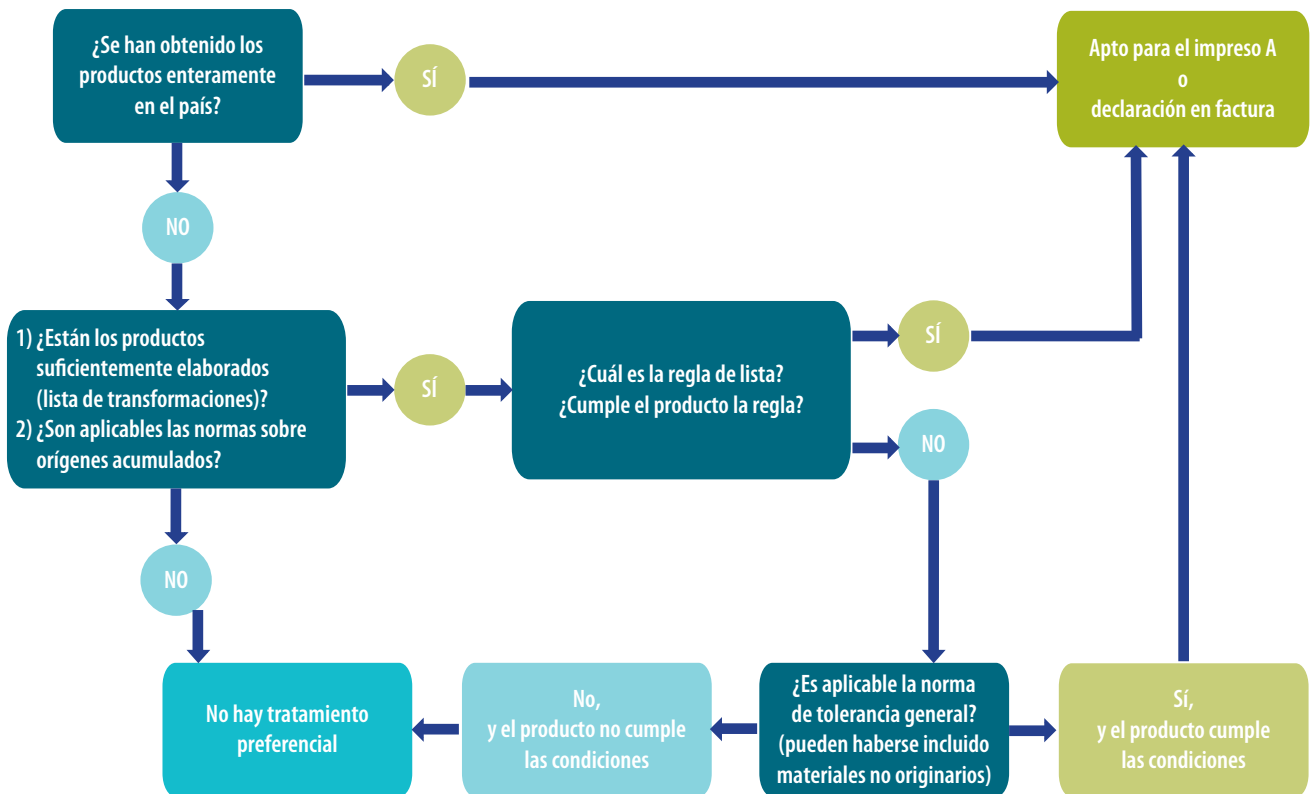
El **gráfico 1** presenta un ejemplo del procedimiento para determinar si los productos cumplen las condiciones para el trato preferencial.

19

La cooperación administrativa entre las autoridades de los Estados miembros, los países beneficiarios o asociados y la Comisión se utiliza para confirmar la autenticidad de las pruebas de origen y el estatuto de los productos exportados. La concesión o denegación de la preferencia arancelaria solicitada por el importador dependerá en la mayor parte de los casos de los resultados del procedimiento. El **gráfico 2** muestra el flujo de controles del comercio preferencial.

Gráfico 1

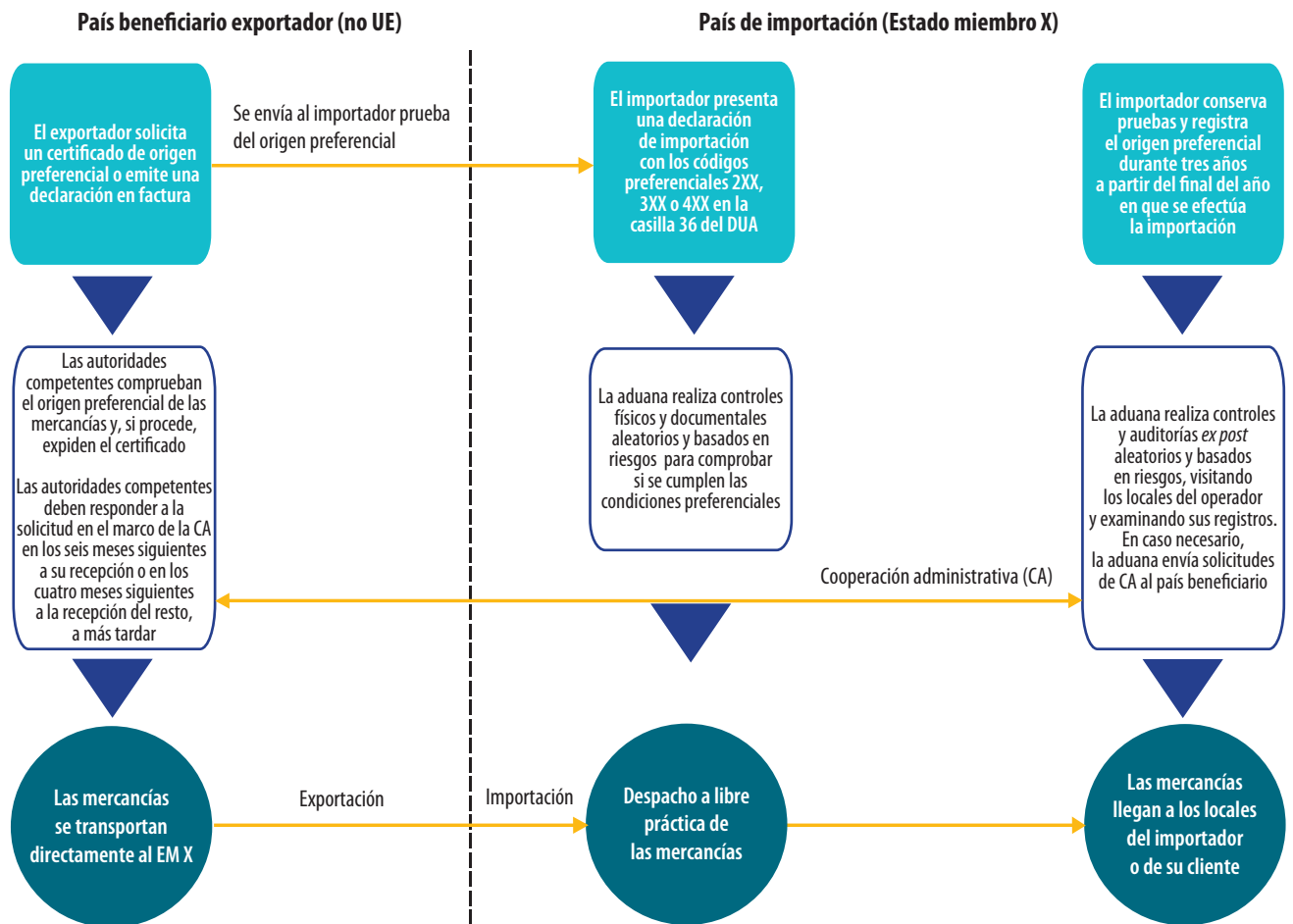
**Procedimiento para determinar si los productos son admisibles para el tratamiento arancelario preferencial en el SPG**



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Gráfico 2

Flujo de controles de los acuerdos comerciales preferenciales



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo



## 20

El objetivo de la fiscalización del Tribunal era valorar si la Comisión ha evaluado adecuadamente los efectos económicos de los acuerdos comerciales preferenciales<sup>9</sup> y si los controles aplicados a estos garantizan que las importaciones no pueden beneficiarse indebidamente de un arancel preferencial que suponga una pérdida de ingresos para la UE.

## Evaluación de los efectos económicos de los acuerdos comerciales preferenciales

## 21

El Tribunal examinó las evaluaciones previas y *a posteriori* realizadas por la Comisión, o en su nombre, de los efectos económicos previstos o reales. Para ello, analizó la documentación disponible en la Comisión respecto de una muestra de 44 acuerdos comerciales preferenciales<sup>10</sup>, en particular informes de evaluación del impacto, estudios de evaluación del impacto sobre la sostenibilidad, evaluaciones *a posteriori* y disposiciones para una posterior supervisión. Los **anexos II** y **III** presentan una visión general de estos acuerdos.

## 22

Para evaluar la calidad de las evaluaciones, se estudiaron los requisitos definidos en las directrices para la evaluación del impacto y del impacto sobre la sostenibilidad, los informes del Comité de Evaluación del Impacto, las declaraciones de actividad y los informes anuales de actividad de la Comisión, así como sus comunicaciones pertinentes en materia de comercio.

Se prestó especial atención al modo en que la Comisión garantizaba la solidez de las fuentes de datos utilizadas en las evaluaciones, y su seguimiento de anteriores constataciones y recomendaciones del Tribunal relativas a las evaluaciones del impacto<sup>11</sup> y del Comité Económico y Social Europeo en relación con las evaluaciones del impacto sobre la sostenibilidad<sup>12</sup>. Asimismo, el Tribunal verificó si en las evaluaciones *a posteriori* se indicaba si los acuerdos comerciales preferenciales están produciendo los beneficios previstos.

## Supervisión y control de los acuerdos comerciales preferenciales

## 23

El Tribunal examinó la eficacia de las disposiciones de supervisión y de los controles practicados a los acuerdos comerciales preferenciales por las autoridades competentes en cinco Estados miembros<sup>13</sup>, que representaban dos tercios del valor total de las importaciones en virtud de acuerdos comerciales preferenciales beneficiarios de medidas arancelarias preferenciales en 2011, aplicando las verificaciones descritas en el **anexo IV**. La auditoría abarcó la estrategia de control y la gestión de riesgos, el funcionamiento de las disposiciones de cooperación administrativa y los procedimientos para el cobro de los recursos propios tradicionales debidos.

- 9 Se prestó la debida atención al análisis de los impactos social y medioambiental de los acuerdos comerciales preferenciales unilaterales y acuerdos de asociación económica que tuvieran un fuerte contenido de desarrollo sostenible.
- 10 De ellos, treinta y nueve representan los acuerdos comerciales preferenciales vigentes en el momento de la fiscalización y cinco que todavía no habían entrado en vigor.
- 11 Informe Especial nº 3/2010 del Tribunal de Cuentas Europeo: «Evaluaciones del impacto en las instituciones europeas: ¿sirven de apoyo a la adopción de decisiones?» (<http://eca.europa.eu>).
- 12 Dictámenes del Comité Económico y Social Europeo nº 818/2011: «Evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad (EIS) y política comercial de la Unión Europea» y nº 1612/2011: «El papel de la sociedad civil en el acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y la India» (<http://www.eesc.europa.eu>).
- 13 Alemania, España, Francia, Italia y el Reino Unido, que fueron los cinco principales Estados miembros importadores en virtud de acuerdos comerciales preferenciales en 2010.

### 24

El Tribunal evaluó el desempeño por la Comisión de la función de evaluación previa y supervisión posterior en los países beneficiarios o asociados, su papel en las disposiciones de cooperación administrativa, sus inspecciones de las autoridades aduaneras de los Estados miembros, la revisión de las investigaciones sobre el origen llevadas a cabo por la OLAF y las solicitudes de no contracción de los derechos, así como la idoneidad del marco legislativo vigente para garantizar la integridad de la percepción de ingresos.

### 25

Las actividades de control y supervisión de la Comisión de los acuerdos comerciales preferenciales se evaluaron con respecto a las disposiciones legales vigentes, las declaraciones de misión pertinentes, las declaraciones de actividades y las comunicaciones de la Comisión sobre normas de origen y acuerdos comerciales preferenciales. Además, se prestó atención al seguimiento dado por la Comisión a anteriores constataciones y recomendaciones del Tribunal en materia de acuerdos comerciales preferenciales<sup>14</sup>.

14 Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al ejercicio 2003, capítulo 3, apartado 3.30 (DO C 293 de 30.11.2004, p. 1).

## Pese a las mejoras observadas con el tiempo, la Comisión no ha evaluado adecuadamente todos los efectos económicos de los acuerdos comerciales preferenciales

### 26

La Comisión debería evaluar de manera apropiada, tanto previamente como *a posteriori*, los efectos económicos de los acuerdos comerciales preferenciales (véanse los apartados 7 a 14).

## La Comisión no siempre llevó a cabo una evaluación de todos los efectos económicos de los acuerdos comerciales preferenciales

### Evaluaciones de impacto o evaluaciones previas

### 27

No se elaboraron evaluaciones de impacto o evaluaciones previas en siete de los trece acuerdos comerciales preferenciales en los que existía un requisito legal o un compromiso formal de efectuarlas. Véanse más detalles al respecto en el **anexo II**.

### 28

En las seis evaluaciones de impacto examinadas por el Tribunal, el impacto de las distintas propuestas de política sobre los ingresos de la UE solo se estimó<sup>15</sup> en el caso del sistema de preferencias generalizadas<sup>16</sup> (SPG).

### Evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad

### 29

No se elaboraron evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad en cinco de los veintiocho acuerdos comerciales preferenciales cuando existía el compromiso de efectuarlas (véanse más detalles al respecto en el **anexo II**). Los ingresos no percibidos no se habían estimado en ninguna de las evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad examinadas por el Tribunal.

### Evaluaciones intermedias o *a posteriori*

### 30

Pese a que deberían haberse efectuado evaluaciones intermedias o *a posteriori* respecto de veintisiete acuerdos comerciales preferenciales vigentes, con arreglo al compromiso de la Comisión en este sentido y al principio de buena gestión financiera y de rendición pública de cuentas, no ha habido tal evaluación en dieciséis de los acuerdos<sup>17</sup> (véanse más detalles al respecto en el **anexo III**).

### 31

De los veintisiete acuerdos comerciales preferenciales examinados por el Tribunal, en los casos en que este considera que debería haberse realizado una evaluación *a posteriori*, los ingresos no percibidos solo se estimaron respecto del sistema de preferencias generalizadas. El informe estadístico de la Comisión de dicho sistema<sup>18</sup> muestra en el período 2006-2009 que el impacto en el presupuesto de la UE es de 8 600 millones de euros, lo que representa casi el 14 % de los derechos de aduana recaudados en ese período. La Comisión no explicó cómo había calculado este importe.

15 La evaluación del impacto [SEC (2011) 536 final] relativa al sistema de preferencias generalizadas que entró en funcionamiento el 1 de enero de 2014 estima que, en la opción preferida, al compararse con el supuesto de base, el impacto combinado de las exportaciones de determinados beneficiarios anteriores que pasan a estar sometidos a derechos más elevados, y el mayor número de exportaciones de terceros países ya sometidos a dichos derechos, implica que los ingresos arancelarios aumentarían a corto plazo en unos 2 000 millones de euros (véase el anexo 6.4, cuadro 6.4), que se añadirían a los actuales ingresos arancelarios de alrededor de 19 000 millones de euros.

16 Reglamento (UE) n° 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas y se deroga el Reglamento (CE) n° 732/2008 del Consejo (DO L 303 de 31.10.2012, p. 1).

17 Acuerdos comerciales preferenciales con Turquía, el Espacio Económico Europeo (EEE), Suiza, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Croacia, Albania, Montenegro, Bosnia y Herzegovina, Serbia, el Líbano, los Territorios Palestinos Ocupados, Siria, Cariforum (países del Caribe), Estados del Pacífico, países y territorios de ultramar (PTU) y Moldavia.

18 COM(2011) 272 final, de 17 de mayo de 2011.

## Las evaluaciones efectuadas en la mayor parte de los casos contenían inexactitudes y no eran totalmente útiles o exhaustivas, pero se han observado mejoras

### Evaluaciones de impacto o previas

#### 32

De conformidad con las directrices de evaluación del impacto de la Comisión<sup>19</sup>, todos los efectos han de ser cuantificados y valorados en dinero siempre que sea posible y conveniente, empleando para ello métodos rigurosos y datos fiables.

#### 33

A fin de facilitar apoyo a la calidad de las evaluaciones del impacto, a finales de 2006 se creó un Comité de Evaluación del Impacto en la Comisión. Además, la estructura de auditoría interna de la DG Comercio de la Comisión llevó a cabo en 2007 una auditoría de las evaluaciones del impacto y de las evaluaciones del impacto sobre la sostenibilidad.

#### 34

El Tribunal analizó las seis evaluaciones del impacto<sup>20</sup> llevadas a cabo respecto de acuerdos comerciales preferenciales de entre los trece en que el Tribunal considera que debía efectuarse este tipo de evaluación (véanse más detalles al respecto en el **anexo II**) y observó las siguientes insuficiencias:

### Insuficiencias relativas a la solidez de la cuantificación del impacto en las evaluaciones

#### 35

De las seis evaluaciones del impacto examinadas, solo la relativa al Reglamento (UE) n° 978/2012 sobre el sistema de preferencias generalizadas contenía un análisis

exhaustivo de los efectos económicos en los países beneficiarios basado en fuentes de datos sólidas.

#### 36

Los efectos económicos del acuerdo comercial preferencial con la República de Corea que figuran en su evaluación del impacto<sup>21</sup> se basan en un estudio realizado por consultores externos<sup>22</sup>, que utiliza el modelo de equilibrio general computable (EGC) y la base de datos del proyecto de análisis del comercio mundial (GTAP) como datos de origen cuyas limitaciones e insuficiencias inherentes se exponen en los apartados 44 a 46.

#### 37

De las seis evaluaciones del impacto examinadas, desde la entrada en funciones del Comité de Evaluación del Impacto en 2007 se elaboraron dos informes de evaluación, que se presentaron a dicho comité para una revisión de calidad. La Comisión tuvo muy en cuenta las recomendaciones expresadas por el comité para mejorar la calidad de los proyectos de informe y no fue necesario presentarlos de nuevo.

- 19 Directrices de evaluación del impacto de la Comisión Europea de 15 de enero de 2009 [SEC(2009) 92] y anteriores directrices de evaluación del impacto 15 de junio de 2005 [SEC(2005) 791].
- 20 Evaluaciones del impacto relativas a América Central, la Comunidad Andina, la República de Corea, la India, el Reglamento (CE) n° 732/2008 del Consejo, de 22 de julio de 2008, por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas para el período del 1 de enero de 2009 al 31 de diciembre de 2011 y se modifican los Reglamentos (CE) n° 552/97 y (CE) n° 1933/2006 del Consejo y los Reglamentos (CE) n° 1100/2006 y (CE) n° 964/2007 de la Comisión (DO L 211 de 6.8.2008, p. 1), y el Reglamento (UE) n° 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas y se deroga el Reglamento (CE) n° 732/2008 del Consejo (DO L 303 de 31.10.2012, p. 1).
- 21 Documento de trabajo de la Comisión, que acompaña la Recomendación de Decisión del Consejo por la que se autoriza a la Comisión a negociar un acuerdo de libre comercio con la República de Corea en nombre de la CE y sus Estados miembros: «Evaluación del impacto», de 27 de noviembre de 2006 [(SEC(2006) 1562].
- 22 Copenhagen Economics y Prof. J. F. François, *Economic Impact of a Potential FTA between the UE and South Korea*, marzo de 2007.

### Insuficiencias relativas a la utilidad y exhaustividad de las evaluaciones del impacto

#### 38

El sistema de preferencias generalizadas tiene como objetivos contribuir a combatir la pobreza global, fomentar el desarrollo sostenible y mejorar la protección de los intereses financieros y económicos de la UE<sup>23</sup>. Sin embargo, la evaluación del impacto sobre el sistema de preferencias generalizadas a partir del 1 de enero de 2014<sup>24</sup> solo ha abarcado el objetivo general de fomentar el desarrollo sostenible y el buen gobierno con respecto a diez de los ochenta y cinco países beneficiarios potenciales<sup>25</sup>. La necesidad de ratificar y aplicar efectivamente los convenios internacionales sobre derechos humanos y laborales, el medio ambiente y el buen gobierno solo se ha tenido en cuenta para estos diez países y no para los otros países beneficiarios (véase el **recuadro 1**).

#### 39

La identificación de los indicadores fundamentales de supervisión constituye una de las etapas fundamentales del proceso de evaluación del impacto<sup>26</sup> para preparar evaluaciones *a posteriori* de los logros conseguidos.

#### 40

Las seis evaluaciones del impacto examinadas por el Tribunal contenían disposiciones de supervisión. Sin embargo, en cuatro de ellas<sup>27</sup> la Comisión no especificó el calendario, el alcance ni los indicadores para evaluar la eficacia de la opción seleccionada, ni quien se encargaría de llevarlos a cabo.

23 COM(2004) 461 final, de 7 de julio de 2004. Véanse también la hoja de ruta ([http://ec.europa.eu/governance/impact/planned\\_ia/docs/88\\_trade\\_gsp\\_regulation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/88_trade_gsp_regulation_en.pdf)) y el documento SEC(2011) 536 final, de 10 de mayo de 2011 (referido al Reglamento SPG nº 978/2012).

24 SEC(2011) 536 final.

25 Véase el anexo 6 del documento SEC(2011) 536 final.

26 COM(2002) 276 final y directrices de evaluación del impacto.

27 Evaluaciones del impacto relativas a América Central, la Comunidad Andina, la República de Corea y la India.

#### Recuadro 1

### Ejemplo de la importancia de ratificar y aplicar efectivamente los convenios internacionales sobre derechos humanos y laborales, el medio ambiente y el buen gobierno

El 24 de abril de 2013 se derrumbó en Bangladesh un edificio de ocho plantas (el Rana Plaza) que albergaba varias fábricas de confección, causando la muerte de 1 129 trabajadores. El accidente ha aumentado la sensibilización pública ante el hecho de que el comercio de la UE con países en desarrollo no solo debería asegurar un suministro barato de ropa a empresas y consumidores de la UE, sino también una fabricación en condiciones laborales conformes a las normas internacionales, como las normas laborales fundamentales de la OIT. El 8 de julio de 2013, la Comisión, junto con el Gobierno de Bangladesh y la OIT, pusieron en marcha una iniciativa conjunta, («Compact») para mejorar

las condiciones de trabajo, sanidad y seguridad para los trabajadores de las empresas de confección de Bangladesh.

## 41

El Comité Económico y Social Europeo ha puesto de relieve la necesidad de estas acciones de supervisión respecto de los acuerdos comerciales preferenciales entre la UE y la India, recomendando<sup>28</sup> «que se realicen de inmediato nuevos estudios que tomen expresamente en consideración el impacto real del ALC en la sociedad civil de la UE y la India (en particular los siguientes aspectos: modo 4, pymes, derechos laborales, mujeres, protección del consumidor, economía informal, agricultura, pobreza y los efectos sobre la accesibilidad a productos básicos como los medicamentos «salvavidas»».

## 42

La evaluación del impacto del sistema de preferencias generalizadas a partir del 1 de enero de 2014 muestra que uno de los objetivos de dicho sistema<sup>29</sup> es garantizar una mejor protección de los intereses financieros y económicos de la UE. Pese a que la mayor parte de las investigaciones de fraude llevadas a cabo por la OLAF en el ámbito de los acuerdos comerciales preferenciales se refieren a países beneficiarios del sistema de preferencias generalizadas, los indicadores de la Comisión para supervisar la eficacia no proporcionan ningún vínculo con el fraude y la evasión de derechos aduaneros, por lo que las partes interesadas no pueden verificar la vulnerabilidad del sistema de preferencias generalizadas ante el fraude ni determinar si se han realizado mejoras en la lucha contra el fraude y la evasión de derechos de aduana.

## Evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad

### 43

El Tribunal analizó diez evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad<sup>30</sup> y detectó las insuficiencias descritas a continuación.

### Insuficiencias en la solidez de la cuantificación del impacto en las evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad

### 44

En las evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad los consultores externos aplican el modelo de equilibrio general computable (EGC), que se apoya en la base de datos del proyecto de análisis del comercio global (GTAP). Se trata de un modelo muy utilizado por organizaciones internacionales, aunque presenta ciertas limitaciones (véase el **anexo V**).

### 45

El Tribunal observó que el GTAP utiliza datos antiguos<sup>31</sup> cuya coherencia y fiabilidad no se verifican suficientemente, por lo que su utilización puede inducir a conclusiones erróneas en las evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad. La Comisión tiene garantías limitadas de la coherencia del marco estadístico entre las distintas regiones y entre los Estados miembros de la UE y los países beneficiarios o asociados.

- 28 Dictamen nº 1612/2011 del Comité Económico y Social Europeo.
- 29 De conformidad con el documento SEC(2011) 536 final.
- 30 Evaluaciones del impacto sobre la sostenibilidad de los acuerdos comerciales preferenciales de Chile, seis acuerdos de asociación económica con países ACP, América Central, la Comunidad Andina, acuerdos de libre comercio euromediterráneo con nueve países, la República de Corea, Mercosur, la India, Canadá, y el acuerdo de libre comercio de alcance amplio y profundo con Marruecos.
- 31 Para el modelo EGC, se compilan matrices de contabilidad social para cada región, pero en las versiones más recientes del GTAP la utilización de coeficientes técnicos y estructuras de productos básicos para usos intermedios y finales se basan en tablas de origen y destino a precios corrientes para el año de referencia 2000, pese a que Eurostat (el servicio de estadística de la Comisión) dispone actualmente de datos de los ejercicios 2007, 2008 y 2009.



## Observaciones

### 46

Los mejor situados para formular una opinión sobre la calidad de los datos de los Estados miembros son Eurostat y los institutos nacionales de estadística, pero la DG Comercio no ha solicitado la opinión de la primera sobre la calidad de los datos utilizados en el GTAP. En su Informe especial nº 3/2010<sup>32</sup>, el Tribunal constató que fuentes internas como Eurostat no se utilizan activamente para determinar la disponibilidad de los datos específicos de los Estados miembros y facilitarlos (por ejemplo, en colaboración con los institutos nacionales de estadística).

### Insuficiencias en la utilidad y exhaustividad de las evaluaciones del impacto sobre la sostenibilidad

### 47

Es muy importante disponer a su debido tiempo de una evaluación del impacto sobre la sostenibilidad para garantizar su utilidad para los negociadores. No obstante, en un caso, el acuerdo comercial preferencial con Chile ya se había firmado antes de que se concluyera la evaluación.

### 48

Las evaluaciones del impacto y del impacto sobre la sostenibilidad analizan la incidencia de los acuerdos comerciales preferenciales en el sector agrícola. Sin embargo, el impacto de la política agrícola común en las economías locales de los países asociados solo se ha valorado en la evaluación del impacto sobre la sostenibilidad del comercio regional con los países del Caribe, aunque se han citado impactos negativos en informes de organizaciones internacionales (OIT<sup>33</sup>, FAO<sup>34</sup>), especialmente respecto de acuerdos de asociación económica (AAE)<sup>35</sup>.

### 49

Además, la evaluación del impacto sobre la sostenibilidad relativa a acuerdos de asociación económica de 2007 no aborda cuestiones tratadas en otras evaluaciones, como el impacto en la salud pública de un capítulo de derechos de propiedad intelectual porque las restricciones al acceso a medicamentos genéricos pueden afectar negativamente a la capacidad de los gobiernos de mejorar las condiciones de salud pública. Este hecho cuestiona la exhaustividad del análisis llevado a cabo porque la Comisión, sin embargo, ha introducido medidas de protección adecuadas en ese sentido en el texto del acuerdo<sup>36</sup>.

### Evaluación intermedia o a posteriori

### 50

El Tribunal analizó todas las evaluaciones *a posteriori* realizadas al final de 2012<sup>37</sup> en relación con acuerdos comerciales preferenciales y observó lo siguiente.

### Cuantificación del impacto en algunas evaluaciones intermedias o a posteriori

### 51

El Tribunal constató que en la evaluación *a posteriori* del acuerdo comercial preferencial con Chile y en la evaluación intermedia del sistema de preferencias generalizadas de la UE se había efectuado un análisis exhaustivo, cuantitativo y basado en pruebas fehacientes de los resultados económicos. Ambas evaluaciones utilizan, junto con estimaciones econométricas, simulaciones EGC (véanse los apartados 44 a 46 y el **anexo III**).

- 32 Véase el apartado 70 del Informe Especial nº 3/2010.
- 33 OIT, *Trade and employment from Myths to facts*, 2011.
- 34 FAO, *The agricultural dimension of the ACP-UE Economic Partnership Agreements*, 2006.
- 35 Acuerdos comerciales preferenciales por los que se crea una asociación de libre comercio entre la UE y los países ACP.
- 36 De conformidad con el artículo 139, apartado 2, del Acuerdo de Asociación Económica entre los Estados Cariforum, por una parte, y los de la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra: «La Parte CE y los Estados signatarios del Cariforum están de acuerdo en que los principios enunciados en el artículo 8 del Acuerdo sobre los ADPIC se aplican a la presente sección. Las Partes también están de acuerdo en que una aplicación adecuada y efectiva de los derechos de propiedad intelectual debe tener en cuenta las necesidades de desarrollo de los Estados del Cariforum, lograr un equilibrio de derechos y obligaciones entre los titulares de derechos y los usuarios, y permitir a la Parte CE y a los Estados signatarios del Cariforum proteger la salud pública y la nutrición. Ningún elemento del presente Acuerdo se interpretará en perjuicio de la capacidad de las Partes y de los Estados signatarios del Cariforum de fomentar el acceso a los medicamentos».
- 37 Evaluación intermedia del sistema de preferencias generalizadas de la UE, informe de la integración económica en la zona euromediterránea, evaluación del impacto económico del pilar de comercio del acuerdo de asociación de la UE-Chile y evaluación *a posteriori* de seis acuerdos de libre comercio de la UE.

### Insuficiencias en la exhaustividad de las evaluaciones intermedias *o a posteriori*

#### 52

La evaluación *a posteriori* de seis acuerdos comerciales preferenciales<sup>38</sup> limita el análisis del impacto económico para los flujos comerciales y hace hincapié en los efectos en los países asociados. La Comisión no ha llevado a cabo ningún análisis sectorial y los flujos comerciales no se desglosan más allá del nivel de productos agrícolas e industriales.

#### 53

El informe de evaluación *a posteriori* para los países euromediterráneos<sup>39</sup> contiene un análisis pormenorizado de los resultados económicos de la liberalización del comercio, pero no expone el valor añadido del acuerdo comercial preferencial al escenario de referencia. Tampoco se ha realizado un análisis de costes-beneficios ni se han introducido disposiciones para una futura evaluación *a posteriori*.

### La evaluación intermedia del sistema de preferencias generalizadas muestra que la política todavía no ha producido todos los beneficios esperados

#### 54

Con respecto al objetivo del sistema de preferencias generalizadas de contribuir a combatir la pobreza global y fomentar el desarrollo sostenible, la evaluación intermedia muestra resultados diversos. Por una parte, aporta pruebas positivas de que:

- a) la UE está ofreciendo un acceso preferencial mejorado a los países con mayores necesidades de desarrollo,

- b) las pruebas econométricas sugieren que, conjuntamente, las preferencias repercuten positivamente en el comercio y en la inversión;
- c) existen pruebas de que los exportadores en los países menos desarrollados se benefician efectivamente de los márgenes preferenciales y de que el beneficio no solo revierte en los importadores.

#### 55

Por otra parte, la Comisión considera que el sistema de preferencias generalizadas debería ayudar a las economías en desarrollo a aumentar sus exportaciones industriales<sup>40</sup> y que la concesión de preferencias a productos industriales impulsaría dichas exportaciones y contribuiría a la diversificación a través del desarrollo de una base industrial más amplia. Sin embargo, la evaluación intermedia del sistema muestra que este no ha contribuido al aumento de la diversificación<sup>41</sup>, y que no hay pruebas claras de un aumento del crecimiento económico<sup>42</sup> o del desarrollo sostenible<sup>43</sup> en los países en desarrollo.

- 38 Sudáfrica, México, Marruecos, Túnez, Chile y Jordania.
- 39 El Líbano, los Territorios Palestinos Ocupados y Siria no fueron objeto de la evaluación.
- 40 SEC(2011) 536 final.
- 41 Según el apartado 7.1 de la evaluación intermedia del SPG de la UE, no hay pruebas de que estos sistemas hayan dado lugar a una diversificación de la exportación y a un cambio a nuevos productos de exportación por parte de los países beneficiarios.
- 42 El apartado 7.1 de la evaluación intermedia del SPG de la UE indica que la evidencia sobre el grado en que los márgenes de preferencia se asocian con indicadores de desarrollo es muy dispar; además, no se dispone de una imagen clara que indique que las preferencias están particularmente bien orientadas a los países más necesitados o vulnerables y que es bastante posible que el SPG haya sido un factor importante para el desarrollo de determinados países. Sin embargo, la cuestión radica en que, globalmente, no existen pruebas palpables de que así sea.
- 43 El apartado 7.1 de la evaluación intermedia del SPG de la UE introduce la advertencia de que aunque hay algún indicio de que el SPG + pueda tener un impacto positivo en la ratificación de determinadas convenciones, las pruebas de que exista una aplicación real activa de los convenios pertinentes (especialmente con respecto a normas laborales) son mucho más débiles.



### Los controles aduaneros aplicados por las autoridades de los Estados miembros seleccionados son insuficientes

#### 56

Los controles practicados por las autoridades competentes (Estados miembros, países beneficiarios o asociados y la Comisión) y la gestión de la cooperación administrativa deberían garantizar la correcta aplicación de los acuerdos comerciales preferenciales, protegiendo así intereses económicos y financieros legítimos.

#### 57

El Tribunal examinó la estrategia global de control aplicada a los acuerdos comerciales preferenciales por las autoridades aduaneras de cinco Estados miembros (véase el apartado 23). Una estrategia de control apropiada ha de basarse en un análisis de riesgos eficaz que incluya un elemento aleatorio para introducir cierto grado de incertidumbre.

### Insuficiencias en la estrategia de control y en la gestión de riesgos

#### 58

La eficacia de las disposiciones de control se puso a prueba mediante dos muestras aleatorias. En cada Estado miembro se seleccionó una muestra estadística<sup>44</sup> de sesenta importaciones caducadas<sup>45</sup> de 2009 efectuadas en virtud de acuerdos comerciales preferenciales. El objeto de esta muestra era doble:

- a) verificar si las importaciones cumplían todas las condiciones exigidas para beneficiarse de medidas arancelarias preferenciales y si los controles aduaneros eran capaces de detectar casos de incumplimiento de estas condiciones y de recuperar la deuda incurrida antes de que esta caducara;
- b) extrapolar el importe de pérdidas definitivas para el presupuesto de la UE cuando la deuda aduanera no se recuperara a tiempo de impedir la caducidad.

#### 59

El Tribunal constató deficiencias en la estrategia de control y en la gestión de riesgos en Alemania, Francia y el Reino Unido que suponían pérdidas potenciales para el presupuesto de la UE.

44 Una muestra de la unidad monetaria (MUS), basada en el valor en aduana de las mercancías. El umbral de materialidad se estableció en un 5 %, y el nivel de confianza, en un 95 %.

45 De conformidad con el artículo 221, apartado 3, de las DACA, la comunicación al deudor no podrá efectuarse una vez que haya expirado un plazo de tres años contados a partir de la fecha de nacimiento de la deuda aduanera. Por lo tanto, los importes caducan una vez transcurrido este período.

## 60

En Alemania se observaron insuficiencias en el sistema de gestión de riesgos de los acuerdos comerciales preferenciales: se exige una intervención manual para evaluar los resultados de los perfiles de riesgo, lo que requiere un tiempo considerable, y es complejo y oneroso; en 2011 y 2012 solo se introdujo en el sistema un nuevo perfil de riesgo local<sup>46</sup> y la selección de importadores que serían objeto de auditorías con posterioridad al despacho no tiene suficientemente en cuenta el riesgo específico de caducidad en los acuerdos comerciales preferenciales<sup>47</sup>.

## 61

En Francia se tiene en cuenta el origen preferencial en combinación con otros criterios. Sin embargo, el origen preferencial no es una prioridad en el sistema de gestión de riesgos.

## 62

En el Reino Unido las autoridades aduaneras aceptan copias de los certificados de origen y de circulación de mercancías cuando proceden a comprobaciones documentales de importaciones en virtud de acuerdos comerciales preferenciales, pese a que solo los originales pueden garantizar plenamente la autenticidad de dichos certificados. Por otra parte, la frecuencia de las comprobaciones documentales de las importaciones con arreglo al procedimiento de declaración simplificada<sup>48</sup> y al procedimiento de domiciliación<sup>49</sup> era muy baja<sup>50</sup>. Por lo que respecta a las auditorías posteriores al despacho, los acuerdos comerciales preferenciales no se han seleccionado como objeto de auditoría.

## 63

Estas insuficiencias fueron confirmadas por el importe de ingresos potencialmente perdidos en estos tres Estados miembros. Extrapolando los errores detectados en su muestra de 2009, el Tribunal ha estimado que el importe de derechos afectados en estos Estados miembros por la caducidad era de 655 millones de euros<sup>51</sup> (véase el desglose en el **cuadro 1**), lo que representa alrededor del 6 % del importe bruto de derechos de importación recaudados en los cinco Estados miembros seleccionados en ese año.

## 64

Sin las pruebas justificativas necesarias, las mercancías no pueden acceder al tratamiento arancelario preferencial. Entre los errores detectados se encuentra la ausencia de certificados de origen o de circulación de mercancías, la falta de pruebas del transporte directo, casos de certificados no firmados o no sellados por las autoridades competentes del país beneficiario o asociado, o que llevan un sello que no corresponde al auténtico comunicado a la Comisión por dichas autoridades, y certificados que no coinciden con los documentos justificativos de la importación. Estos errores se produjeron en el 10 % de los casos en Alemania, en el 11 % en Francia y en el 38 % en el Reino Unido.

## 65

El Tribunal comprobó la segunda muestra estadística de 30 importaciones efectuadas en virtud de acuerdos comerciales preferenciales de 2011 en los cinco Estados miembros para determinar:

- a) si las importaciones cumplían las condiciones para acogerse a medidas arancelarias preferenciales, y de no ser así,
- b) si las aduanas habían iniciado la verificación *a posteriori* de los casos de incumplimiento a través de la cooperación administrativa.

46 Combinación de criterios de riesgo y ámbitos de control (por ejemplo, tipo de mercancías, países de origen) que indica la existencia de riesgo y da lugar a una propuesta de aplicar una medida de control.

47 Para evitar la caducidad debe tenerse en cuenta el período de hasta diez meses del que disponen los países beneficiarios o asociados para responder a las solicitudes de cooperación administrativa.

48 Procedimiento simplificado por el cual un operador presenta mercancías en aduana y, en lugar de una declaración estándar detallada, presenta un impreso de declaración simplificado o un documento comercial (por ejemplo, una factura).

49 Procedimiento simplificado mediante el cual un operador recibe las mercancías directamente en sus locales (o en el lugar designado) y suele presentarse la declaración en aduana y efectuarse el levante de las mercancías mediante una anotación en los propios registros del operador.

50 En 2009 o 2010 el sistema de gestión de riesgos no seleccionó declaraciones de este tipo relativas a importaciones en el marco de acuerdos comerciales preferenciales para someterlas a una verificación documental *a posteriori*, mientras que, en 2011 y 2012, el porcentaje de declaraciones sometidas a este tipo de verificación fue respectivamente del 0,0209 % y del 0,0289 %.

51 Consistente en 167 millones de euros respecto de Alemania, 176 millones de euros de Francia y 312 millones de euros del Reino Unido.

## 66

Los resultados de esta muestra mostraron insuficiencias de control en Alemania, España y el Reino Unido. Los errores detectados eran similares a los observados en la muestra de 2009: ausencia de certificados de origen o de circulación de mercancías, casos de certificados con un sello o emitidos por una aduana que no correspondían a los indicados a la Comisión por las autoridades del país beneficiario o asociado, y certificados que no coincidían con los documentos justificativos de la importación. Los errores se produjeron en el 7 % de los casos en Alemania, en el 7 % en España y en el 23 % en el Reino Unido.

## 67

No obstante, los errores en la muestra de 2011 no caducarán hasta 2014, y hasta esa fecha las autoridades aduaneras de los Estados miembros pueden enviar los certificados de origen y de circulación de mercancías a los países beneficiarios o asociados para su verificación en el contexto de las disposiciones de cooperación administrativa. Cualquier deuda resultante todavía puede recaudarse, por lo que el Tribunal no ha extrapolado los errores detectados.

### **Insuficiencias en la gestión de la cooperación administrativa por las autoridades de los Estados miembros seleccionados**

## 68

Las solicitudes de cooperación administrativa son enviadas por las autoridades de los Estados miembros a los países beneficiarios o asociados en casos de duda razonable sobre el trato preferencial o de manera aleatoria. En el primer caso, de no recibirse respuesta o respuesta satisfactoria en un plazo de diez meses, debe denegarse el tratamiento arancelario preferencial e iniciarse una recaudación<sup>52</sup>. En el caso de las solicitudes aleatorias, si no se recibe respuesta de los países

beneficiarios o asociados, se mantiene el tratamiento arancelario preferencial.

## 69

Las disposiciones de cooperación administrativa se verificaron mediante una muestra adicional de treinta solicitudes enviadas en 2011 por cada Estado miembro seleccionado a países beneficiarios o asociados. De ese modo, el Tribunal verificó si:

- a) una vez vencido el plazo inicial para responder (normalmente de seis meses), se enviaba un recordatorio al país beneficiario o asociado;
- b) en caso de no haberse recibido respuesta o respuesta satisfactoria en el plazo adicional de cuatro meses, se había iniciado una acción de recaudación.

## 70

El Tribunal observó deficiencias en la gestión de la cooperación administrativa en España, Francia e Italia.

## 71

En España, las autoridades aduaneras españolas enviaron once solicitudes a Filipinas y las cartas fueron devueltas sin entregar, pero no emprendieron acciones para hallar otro modo de ponerse en contacto con las autoridades competentes del país beneficiario ni iniciaron la recaudación *a posteriori* de la deuda.

52 Siempre que se hayan cumplido todas las condiciones establecidas en las disposiciones pertinentes y en la jurisprudencia, en particular en la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 2006 en el asunto C-293/04, *Beemsterboer* (Rec. 2006, p. I-2284).

### 72

En Italia, en febrero de 2013 las autoridades aduaneras no habían iniciado una recaudación *a posteriori* pese a que el país beneficiario había negado en su respuesta el trato preferencial respecto de cuatro solicitudes de cooperación administrativa. En otros diez casos, se retrasaron los procedimientos de recaudación *a posteriori*.

### 73

Las autoridades aduaneras francesas no inician la recaudación *a posteriori* cuando los países beneficiarios o asociados se retrasan en sus respuestas a las solicitudes aleatorias de cooperación administrativa, ni siquiera cuando estas respuestas tardías confirman que los certificados de circulación de mercancías o de origen efectivamente carecen de validez o de autenticidad (véase el apartado 68).

### Los sistemas de gestión de riesgos de los Estados miembros no siempre incluyen las comunicaciones en virtud del sistema de asistencia mutua

### 74

Siempre que llegan al conocimiento de la OLAF operaciones que constituyen, o parecen constituir, incumplimientos de las disposiciones de los acuerdos comerciales preferenciales, esta emite comunicaciones de asistencia mutua a los Estados miembros. a fin de evitar pérdidas para el presupuesto de la UE, estos deben introducir la información en sus sistemas de gestión de riesgos.

### 75

El Tribunal examinó una muestra de treinta importaciones cubiertas por comunicaciones en el marco del sistema de asistencia mutua emitidas por la OLAF en los cinco Estados miembros seleccionados, y observó que Alemania, España y Francia no introducían la información pertinente en sus sistemas de gestión de riesgos.

### Errores en los procedimientos de recaudación en tres de los Estados miembros seleccionados

### 76

El Tribunal comprobó si los Estados miembros seleccionados reaccionaban con prontitud a los informes de la OLAF, que resumen los resultados de las investigaciones sobre el origen y pueden contribuir a que los Estados miembros identifiquen las importaciones que no reúnen las condiciones para el tratamiento arancelario preferencial y procedan a la recaudación de la deuda aduanera. Las autoridades aduaneras de los Estados miembros han de iniciar esta acción de recaudación en un plazo de tres meses<sup>53</sup>. Cualquier retraso puede suponer que la deuda aduanera caduque.

### 77

El Tribunal halló dos casos, en España y el Reino Unido, por un importe conjunto superior a 2 millones de euros, que habían caducado debido a la reacción tardía de las autoridades aduaneras de los Estados miembros a los informes de la OLAF. En otro caso, las autoridades aduaneras francesas no iniciaron un procedimiento de recaudación después de que sus homólogos españoles les notificaran la invalidez de un certificado de circulación de mercancías.

53 El Tribunal de Justicia menciona un período de tres meses desde el envío de la carta por la Comisión para notificar al deudor los derechos de importación legalmente debidos en su sentencia de 1 de julio de 2010 en el asunto C 442/08, Comisión/Alemania, apartados 47, 59 y 81.

### 78

A fin de garantizar la aplicación homogénea de la legislación de la UE, el derecho aduanero confiere a la Comisión el poder de decisión respecto de solicitudes REM-REC<sup>54</sup>. Según la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de noviembre de 2008 en el asunto C-375/07, Heuschen y Schrouff: «De este modo, cuando los órganos jurisdiccionales nacionales, que deciden sobre un recurso contra la resolución de recaudación *a posteriori* de derechos de importación, tienen conocimiento durante el procedimiento de que la Comisión está apreciando el asunto [...], deben evitar adoptar decisiones que sean incompatibles con la decisión que la Comisión se proponga tomar [...]. Esto implica que el órgano jurisdiccional remitente, que no puede sustituir la apreciación de la Comisión por la suya propia, suspenda el procedimiento a la espera de la decisión de la Comisión».

### 79

Con arreglo a esta sentencia, un órgano jurisdiccional nacional no puede decidir en casos pendientes de decisión en la Comisión. Sin embargo, el Tribunal observó un caso en España en que un tribunal nacional no suspendió el procedimiento pese a que el asunto se había presentado a la Comisión para su decisión. La consiguiente pérdida para el presupuesto de la UE ascendía a más de 600 000 euros.

### 80

Por consiguiente, existe el riesgo de que los importadores refieran el asunto a los dos niveles y elijan el más favorable, menoscabando así la utilidad y la eficacia del sistema REM-REC.

### Insuficiencias en la supervisión por la Comisión de los Estados miembros y de los países beneficiarios o asociados con respecto a los acuerdos comerciales preferenciales

### 81

El Tribunal examinó la supervisión y las actividades de inspección de la Comisión destinadas a garantizar la aplicación fiable y coherente de los acuerdos comerciales preferenciales en los Estados miembros y los países beneficiarios o asociados, y detectó las siguientes insuficiencias.

### La Comisión ha efectuado pocas evaluaciones previas y no ha realizado visitas de supervisión a los países beneficiarios de un trato preferencial

### 82

La Comisión debería evaluar la capacidad continua del país o grupo de países beneficiarios de un tratamiento preferencial para gestionar el régimen y las normas y procedimientos conexos con arreglo a criterios de riesgo<sup>55</sup>. El Tribunal constató que solo se han efectuado evaluaciones previas respecto de un número limitado de países asociados.

54 Solicitud de condonación o devolución y dispensa de la contracción *a posteriori* de los derechos, de conformidad con los artículos 871 y 905 de las DACA.

55 De conformidad con el apartado 3.1 del documento COM(2005) 100 final, de 16 de marzo de 2005.

### 83

Aunque con arreglo a la Comunicación de la Comisión pertinente<sup>56</sup> deben efectuarse visitas de supervisión a los países beneficiarios de un tratamiento preferencial, la Comisión no ha efectuado tales visitas para comprobar la correcta aplicación del régimen.

### 84

Este hecho puede tener consecuencias financieras significativas, ya que la ausencia de una visita de supervisión puede justificar que los importadores pidan la devolución o condonación de la deuda aduanera recaudada *a posteriori* cuando en realidad las mercancías no reunían las condiciones para el trato preferencial<sup>57</sup>.

### 85

Además, la Comunicación de la Comisión prevé un sistema de información periódica por los países beneficiarios sobre su gestión y control del origen preferencial. El Tribunal verificó si este sistema se ha implantado en los países del sistema de preferencias generalizadas, pero constató que no era así.

### 86

El Tribunal también examinó la actividad de inspección de la Comisión en el ámbito de los acuerdos comerciales preferenciales y observó que esta, durante sus inspecciones de los recursos propios tradicionales en los Estados miembros, suele tratar cuestiones sobre el origen preferencial, incluida la estrategia de control correspondiente. Las inspecciones de los recursos propios tradicionales no pueden llevarse a cabo en países beneficiarios o asociados.

### La Comisión ha tomado medidas para garantizar el buen funcionamiento de las disposiciones de cooperación administrativa, pero subsisten problemas

### 87

En el ámbito de la cooperación administrativa, la Comisión se ha esforzado por garantizar una comunicación fluida y racionalizada de la información necesaria en el marco de la cooperación administrativa entre los Estados miembros, los países beneficiarios y ella misma.

### 88

Sin embargo, los Estados miembros seleccionados informaron al Tribunal de que encontraron dificultades con países como Filipinas, la India, Indonesia, Malasia, Vietnam, la República Dominicana y los Emiratos Árabes Unidos en relación con los retrasos en las respuestas a las solicitudes de cooperación administrativa y la calidad insuficiente de estas respuestas.

### 89

La Comisión pide periódicamente a los Estados miembros las estadísticas relativas a las solicitudes de cooperación administrativa enviadas a países beneficiarios o asociados. Esta información constituye el punto de partida para planificar la actividad de supervisión y seleccionar los países que necesitan particular atención. No obstante, la calidad de la información facilitada por los Estados miembros era insuficiente puesto que no era posible distinguir entre las solicitudes enviadas de manera aleatoria y las enviadas en caso de duda razonable (véase el apartado 68).

56 Véase la nota 55.

57 En su sentencia dictada en el asunto C-204/07 P, el Tribunal de Justicia consideró que cuando, en un determinado asunto, la Comisión no ha hecho pleno uso de las prerrogativas de vigilancia y control de que dispone el marco del acuerdo de asociación para garantizar su correcta aplicación, su incumplimiento es constitutivo de una situación especial en el sentido del artículo 239 del código aduanero comunitario que justifica la devolución o la condonación de los derechos de importación percibidos sobre la base de certificados no auténticos o irregulares.

### **Las investigaciones de la OLAF sobre el origen son esenciales, pero existen deficiencias en su seguimiento financiero**

#### **90**

Además de emitir comunicaciones en virtud del sistema de asistencia mutua a los Estados miembros para alertarles de importaciones sospechosas en relación con la elusión de los requisitos de origen, la OLAF lleva a cabo investigaciones sobre el origen en países beneficiarios o asociados para determinar, en colaboración con las autoridades competentes, si las mercancías importadas en la UE efectivamente son admisibles para beneficiarse de las medidas arancelarias preferenciales. A fin de verificar la eficacia del papel de la OLAF en la protección de los intereses financieros de la UE en relación con los acuerdos comerciales preferenciales, el Tribunal examinó una muestra de diez investigaciones sobre el origen preferencial. Así constató, excepto en una de ellas<sup>58</sup>, que la OLAF conseguía demostrar que las mercancías importadas no reunían las condiciones para beneficiarse de las medidas arancelarias preferenciales.

#### **91**

Los indicadores de resultados utilizados actualmente por la OLAF para evaluar la eficacia y la eficiencia de sus investigaciones (por ejemplo, el número de casos abiertos que han inducido a una investigación, o el número de investigaciones que han dado lugar a una recomendación) no proporcionan un vínculo entre el caso, el importe de recursos propios tradicionales implicados y el importe efectivamente recaudado.

#### **92**

El Tribunal observó casos de caducidad en el seguimiento financiero de las investigaciones de la OLAF debidos a la falta de recaudación oportuna por los Estados miembros<sup>59</sup> o en los que no podía determinarse el porcentaje real de recaudación del importe de derechos evadidos estimado por la OLAF en su informe<sup>60</sup>.

### **Utilización insuficiente de medidas preventivas y de reacción para proteger los intereses financieros de la UE**

#### **93**

El Tribunal examinó otras actividades de la Comisión destinadas a proteger los intereses financieros de la UE evitando que se importen mercancías que no cumplan los requisitos de las medidas arancelarias preferenciales y recaudando los recursos propios tradicionales debidos si este no fuera el caso.

#### **94**

Los Estados miembros no siempre han adoptado medidas adecuadas tras recibir comunicaciones de asistencia mutua, como la constitución de una garantía para las importaciones bajo investigación.

58 Sobre importaciones de surimi declarado como originario de Tailandia.

59 España y el Reino Unido, véase el apartado 77.

60 El Reino Unido.



## 95

La ausencia de tales medidas ha conducido a los Estados miembros a declarar irrecuperables ciertos importes cuando el importador se declara insolvente y cesa su actividad económica (véase el **recuadro 2**).

## 96

Deberían adoptarse medidas preventivas y de protección en el caso de un control insuficiente o de falta de cooperación, incluida la asistencia en investigaciones contra el fraude. Dichas medidas abarcan notificaciones a los importadores<sup>61</sup>, suspensión de preferencias<sup>62</sup> cuando proceda y la posible asignación de responsabilidades financieras al país transgresor<sup>63</sup>.

## 97

Los Estados miembros tienen que comunicar a la Comisión<sup>64</sup> el importe de recursos propios tradicionales devueltos o condonados, o las recaudaciones *a posteriori* dispensadas debido a errores administrativos cometidos por las autoridades de los países beneficiarios o asociados. En el período 2007-2012, el importe de recursos propios tradicionales perdidos de este modo superó los 5 millones de euros, lo que representa una pérdida definitiva para el presupuesto de la UE.

## 98

Para atajar esta situación, la Comisión ha introducido la cláusula de gestión de los errores administrativos en todos los acuerdos comerciales preferenciales negociados desde 2006, lo que representa un paso positivo en la protección de los intereses financieros de la UE.

## 99

El **recuadro 3** contiene otros ejemplos de utilización insuficiente de medidas preventivas.

## Las disposiciones legales de los acuerdos comerciales preferenciales no contienen suficientes salvaguardias para proteger los intereses financieros de la UE

### Complejidad de las normas de acumulación

## 100

La acumulación es un sistema que permite que productos originarios del país A sean transformados o añadidos a productos originarios del país B, como si se hubieran originado en este. El producto resultante tendría el origen del país B. La elaboración o transformación de los productos originarios llevada a cabo en cada país beneficiario o asociado no tiene que ser una «elaboración o transformación suficiente» como figura en las normas de origen estándar<sup>65</sup>.

61 Con arreglo al artículo 220, apartado 2, letra b), del código aduanero comunitario *in fine*, el deudor no podrá alegar su buena fe en sus solicitudes de dispensa de contracción si la Comisión ha publicado un anuncio en el *Diario Oficial de la Unión Europea* en el que se declare que existen motivos para dudar de la adecuada aplicación de los acuerdos preferenciales por el país beneficiario.

62 La denominada «cláusula antifraude».

63 La denominada «cláusula de gestión de los errores administrativos», que suele tener el siguiente contenido: «En caso de error de las autoridades competentes en la adecuada gestión de los sistemas preferenciales para la exportación y, en particular, en la aplicación de las disposiciones del Protocolo al presente acuerdo relativas a la definición del concepto de "productos originarios" y los métodos de cooperación administrativa, cuando dicho error tenga consecuencias en materia de derechos de importación, la Parte expuesta a dichas consecuencias podrá solicitar al (órgano institucional en virtud del cual se celebra el acuerdo) que examine las posibilidades de adoptar todas las medidas apropiadas para poner remedio a la situación».

64 Con arreglo a los artículos 871 y 905 de las DACA (casos REM-REC); artículos 870, apartado 1, y 904 *bis*, apartado 1, de las DACA (lista de casos notificados a la DG Presupuestos); y artículos 870, apartado 2, y 904 *bis*, apartado 2, de las DACA (lista de casos notificados a la DG Fiscalidad y Unión Aduanera).

65 Normalmente para añadir un determinado porcentaje del valor final de las mercancías exportadas.

### Recuadro 2

## Ejemplos de derechos aduaneros no recaudados debido a la ausencia de medidas preventivas y de reacción por parte de los Estados miembros

En 2007, las autoridades aduaneras polacas procedieron a recaudar los derechos de aduana debidos por la importación de ajo de Turquía al amparo de certificados de circulación de mercancías falsos. Sin embargo, no se pudo efectuar la recaudación por la insolvencia del importador. En 2012 se declaró irrecuperable y perdido para el presupuesto de la UE un importe de 0,4 millones de euros.

Esta situación se habría evitado con la constitución de una garantía.



## 101

Los países beneficiarios o asociados solicitan la aplicación de la acumulación durante las negociaciones comerciales para que sus exportaciones puedan beneficiarse plenamente del acuerdo comercial preferencial, especialmente cuando carecen de una infraestructura industrial adecuada para llevar a cabo la transformación exigida por las normas de origen estándar.

## 102

Las normas de acumulación son muy complejas y exigen un elevado grado de competencia y dominio por parte de las autoridades de los países beneficiarios o asociados. De hecho varias investigaciones de la OLAF<sup>66</sup> han puesto de manifiesto la falta de capacidad administrativa de determinados países beneficiarios para comprender la complejidad de las normas de acumulación del sistema de preferencias generalizadas.

66 Por ejemplo, las investigaciones de la OLAF sobre el atún en las Seychelles, Colombia, El Salvador, Ecuador y Tailandia, la investigación en Curazao sobre las importaciones de azúcar de caña en bruto declarada originaria de las Antillas Neerlandesas, o la investigación en Camboya sobre la exportación de bicicletas a la UE en virtud del SPG.

## Recuadro 3

### El Tribunal observó una utilización insuficiente de medidas preventivas y de reacción por la Comisión para combatir el fraude y proteger los intereses financieros de la UE

- a) La DG Fiscalidad y Unión Aduanera envió una notificación a los importadores sobre importaciones de atún de Tailandia dos años después de que la OLAF lo solicitara. Además, según la OLAF, podía estudiarse la posibilidad de proponer la suspensión del régimen preferencial aplicable a los productos transformados del atún declarados como originarios de Tailandia, pero la Comisión no propuso tal suspensión.
- b) La Comisión no publicó ni en eslovaco ni en húngaro una notificación a los importadores sobre importaciones de productos del sector del azúcar procedentes de Croacia<sup>67</sup>. De haberse publicado esta notificación en estas lenguas, el importador no habría podido alegar buena fe<sup>68</sup>, una de las razones de que no se recaudara 1 millón de euros<sup>69</sup>.
- c) La Comisión no ha tomado ninguna medida tras la publicación de la notificación a los importadores sobre importaciones de atún de El Salvador<sup>70</sup>, pese a una Comunicación<sup>71</sup> que le instaba a dar seguimiento a la verificación *a posteriori* del origen del atún importado. Tras dicho seguimiento, la Comisión debía decidir proponer o no la retirada de las preferencias arancelarias.
- d) La cláusula antifraude no se ha incluido en el acuerdo comercial preferencial con la República de Corea. La OLAF ha emitido varias comunicaciones en virtud del acuerdo de asistencia mutua<sup>72</sup> sobre la descripción errónea del origen de las importaciones de este país.

67 Croacia pasó a formar parte de la Unión Europea el 1 de julio de 2013.

68 Con arreglo al quinto párrafo del artículo 220, apartado 2, letra b) del código aduanero comunitario.

69 Decisión de la Comisión de 21 de octubre de 2010 en la que considera justificada la no contracción *a posteriori* de derechos de importación en un caso particular (REC 03/2010).

70 DO C 132 de 21.5.2010, p. 15.

71 DO C 348 de 5.12.2000, p. 4.

72 Entre otras, AM 2007/002, AM 2007/022, AM 2007/047 y AMA 2010/027.

## 103

Además, la acumulación debe tener lugar entre países que tengan las mismas normas de origen a fin de evitar la elusión. No obstante, en el actual sistema de preferencias generalizadas, las posibilidades de acumulación existentes entre países del mismo grupo regional se mantiene pese a las diferencias de las normas de origen, en algunos casos entre los países menos desarrollados y otros países beneficiarios.

### Sustitución de certificados de circulación de mercancías y de origen por la autocertificación

## 104

En su Informe Anual de 2003, el Tribunal señaló que el creciente uso de la autocertificación mediante una declaración en factura para certificar el origen presentaría ventajas desde el punto de vista de los recursos propios ya que, con arreglo a las disposiciones actuales, los importadores no pueden solicitar la devolución o condonación, o la dispensa de la recaudación *a posteriori* debidas a errores administrativos<sup>73</sup> por parte de las autoridades de los países beneficiarios o asociados cuando se utiliza una declaración en factura u otra forma de autocertificación. Con esto se reducirían considerablemente los litigios de los operadores relativos a acuerdos comerciales preferenciales.

## 105

No obstante, aún está muy extendida la utilización de certificados de origen y de circulación de mercancías.

### Poderes legales limitados para combatir el fraude

## 106

Las posibilidades de combatir el fraude son limitadas en el caso de los acuerdos comerciales preferenciales recíprocos. Para recuperar los derechos relativos a las constataciones de la OLAF, las autoridades del país asociado en el que se han detectado irregularidades deben aceptar estas y declarar la invalidez de los certificados expedidos indebidamente (véase el **recuadro 4**).

73 Con arreglo a los artículos 220, apartado 2, letra b), y 236, apartado 1, del CAC.

#### Recuadro 4

### ¿Ajo «mexicano»?

Una partida de ajo importada en España en marzo de 2012 y declarada como originaria de México resultó proceder de China tras los resultados de un análisis solicitado por la OLAF de una muestra de esta partida en un laboratorio. Las autoridades aduaneras españolas no pudieron proceder a la recaudación *a posteriori* de los derechos de aduana evadidos aplicables a las importaciones de ajo de China porque las autoridades mexicanas confirmaron en agosto de 2013 la validez de los certificados de origen en su respuesta a la solicitud de cooperación administrativa enviada por la aduana española.

Otros casos de importaciones de ajo, declarado como originario de México, pero en los que existen pruebas de que procede de China, se producen actualmente en otros Estados miembros (por ejemplo, el Reino Unido), pero la Comisión ha sugerido a los Estados miembros que no suspendan ni denieguen el trato preferencial sin solicitar la verificación de las pruebas de origen pertinentes a las autoridades mexicanas.

# Conclusiones y recomendaciones

## 107

El Tribunal considera que la Comisión no ha evaluado adecuadamente los efectos económicos de los acuerdos comerciales preferenciales y que no está garantizada la integridad de la percepción de ingresos. Sin embargo, se ha utilizado más el instrumento de evaluación del impacto y se observan progresos en la calidad del análisis realizado.

### Evaluación de los efectos económicos de los acuerdos comerciales preferenciales

## 108

La Comisión no siempre ha llevado a cabo evaluaciones previas y *a posteriori* para valorar los efectos económicos de los acuerdos comerciales preferenciales, por lo que los responsables de las políticas, las partes interesadas y los contribuyentes europeos no están suficientemente informados de las principales ventajas y desventajas de las distintas opciones de política comercial, ni de si la política aplicada ha producido los resultados esperados. La evaluación de los ingresos no percibidos solo se ha realizado en el caso del sistema de preferencias generalizadas y la Comisión no dispone de información sobre los ingresos no percibidos en cada ejercicio presupuestario como consecuencia de los acuerdos comerciales preferenciales vigentes, ni de una previsión de los ingresos que no se percibirán (véanse los apartados 26 a 31).

## 109

El Tribunal observó insuficiencias en la solidez de la cuantificación del impacto y de sus datos de origen, tanto en las evaluaciones previas como *a posteriori*. Además, la utilidad y la exhaustividad del análisis realizado tanto en las evaluaciones del impacto como en las evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad han sido limitadas. Estas deficiencias pueden afectar a la calidad de la información a la que pueden acceder los negociadores y los responsables de las políticas (véanse los apartados 32 a 53).

### Consecución de los objetivos del sistema de preferencias generalizadas

## 110

La evaluación intermedia del sistema de preferencias generalizadas muestra que la política no está produciendo todos los beneficios previstos (véanse los apartados 54 y 55).

### Recomendaciones 1 a 4

A fin de mejorar la evaluación de los efectos económicos de los acuerdos comerciales preferenciales y su buena gestión financiera, la Comisión debería:

- 1) A no ser que se justifique debidamente, llevar a cabo una evaluación del impacto y una evaluación del impacto sobre la sostenibilidad para cada acuerdo comercial preferencial, que incluya un análisis pormenorizado, exhaustivo y cuantificado de los efectos económicos esperados, incluida una estimación de los ingresos no percibidos.
- 2) Hacer participar sistemáticamente a Eurostat en la evaluación de la calidad de las fuentes de datos estadísticos utilizados en las evaluaciones del impacto sobre la sostenibilidad, y garantizar que el análisis se lleve a cabo a su debido tiempo para su utilización por los negociadores.
- 3) Realizar evaluaciones intermedias y *a posteriori* para determinar el grado en que los acuerdos comerciales preferenciales que tengan un impacto significativo cumplen sus objetivos políticos, y el modo en que pueden mejorar sus resultados en sectores económicos clave, incluyendo una estimación de los ingresos no percibidos.

## Conclusiones y recomendaciones

- 4) Supervisar el sistema de preferencias generalizadas que comienza a partir del 1 de enero de 2014 para velar por que cumpla mejor sus objetivos políticos de contribuir a combatir la pobreza global y fomentar el desarrollo sostenible.

### Controles aduaneros aplicados por las autoridades de los Estados miembros seleccionados

#### 111

La recaudación de los ingresos está expuesta a riesgos porque existen insuficiencias en los controles aduaneros de los acuerdos comerciales preferenciales en los Estados miembros seleccionados y dan lugar a pérdidas potenciales para el presupuesto de la UE estimadas en 655 millones de euros en 2009, alrededor del 6 % del importe bruto de los derechos de importación recaudados en los cinco Estados miembros seleccionados ese año (véanse los apartados 56 a 73, 76 y 77).

#### 112

Los sistemas de gestión de riesgos de los Estados miembros no siempre incluyen las comunicaciones en virtud del sistema de asistencia mutua, lo que impide a los Estados miembros garantizar un nivel equivalente de protección de los intereses financieros de la UE (véanse los apartados 74 y 75).

### Supervisión por la Comisión de los Estados miembros y países beneficiarios o asociados

#### 113

El sistema REM-REC presenta insuficiencias porque las autoridades nacionales y la Comisión pueden adoptar decisiones divergentes sobre el mismo asunto (véanse los apartados 78 a 80).

#### 114

La Comisión rara vez ha evaluado la capacidad de los países beneficiarios de trato preferencial para administrar los regímenes, y tampoco ha efectuado visitas de supervisión, por lo que no tiene garantías de que estos países solo exporten mercancías admisibles en el marco de los acuerdos comerciales preferenciales (véanse los apartados 81 a 86).

#### 115

La Comisión ha adoptado medidas para asegurar el buen funcionamiento del dispositivo de cooperación administrativa en los países beneficiarios o asociados, aunque persisten algunos problemas (véanse los apartados 87 a 89).

#### 116

En algunos casos, el seguimiento financiero de las investigaciones de la OLAF no ha sido eficaz y ha dado lugar a la pérdida de importes debidos por caducidad (véanse los apartados 90 a 92).

#### 117

La aplicación de medidas de reacción para proteger los intereses financieros de la UE ha sido insuficiente (véanse los apartados 93 a 99).

### Disposiciones legales

#### 118

La complejidad de las normas de acumulación obstaculiza su aplicación por los países beneficiarios o asociados (véanse los apartados 100 a 103).

## Conclusiones y recomendaciones

### 119

Aunque los certificados de origen y de circulación de mercancías son proclives a causar litigios, su utilización aún es extendida, lo que dificulta la recaudación *a posteriori* de derechos de aduana (véanse los apartados 104 y 105).

### 120

La posición de la UE en acuerdos comerciales preferenciales recíprocos no protege adecuadamente sus intereses financieros (véase el apartado 106).

#### Recomendaciones 5 a 13

A fin de reforzar la protección de los intereses financieros de la UE, la Comisión debería:

- 5) Crear perfiles de riesgo a escala de la UE en relación con los acuerdos comerciales preferenciales de modo que los Estados miembros adopten un enfoque común respecto del análisis de riesgo con el fin de reducir las pérdidas para el presupuesto de la UE.
- 6) Verificar que los Estados miembros mejoren la eficacia de sus sistemas de gestión de riesgos y su estrategia de control para reducir las pérdidas para el presupuesto de la UE.
- 7) Instar a los Estados miembros a que adopten medidas preventivas adecuadas cuando reciban comunicaciones de asistencia mutua.
- 8) Evaluar y llevar a cabo visitas de supervisión basadas en criterios de riesgo a países beneficiarios de un trato preferencial, en particular respecto de las normas de origen y acumulación.
- 9) Exigir a los Estados miembros que mejoren la calidad de la información facilitada en relación con la cooperación administrativa.
- 10) Supervisar a los países beneficiarios de un trato preferencial en los que existan problemas en relación con la cooperación administrativa.
- 11) Mejorar el seguimiento financiero de las investigaciones de la OLAF para evitar pérdidas para el presupuesto de la UE debidas a caducidad.
- 12) Reforzar la posición de la UE en los acuerdos comerciales preferenciales recíprocos y utilizar en mayor medida medidas preventivas y de salvaguardia, incluyéndolas en todos los futuros acuerdos comerciales.
- 13) Fomentar la sustitución de los certificados de origen y de circulación de mercancías por la autocertificación de los exportadores.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala IV, presidida por Louis GALEA, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 18 de marzo de 2014.

*Por el Tribunal de Cuentas*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

## Datos estadísticos sobre los acuerdos comerciales preferenciales en 2011

### Lista de los principales Estados miembros importadores en el marco de acuerdos comerciales preferenciales en 2011

Estado miembro	Valor de las importaciones (miles de millones de euros)	Porcentaje
Alemania	55	23 %
Francia	30	12 %
Italia	29	12 %
Reino Unido	27	11 %
Países Bajos	22	9 %
España	19	8 %
Bélgica	12	5 %
Suecia	7	3 %
Austria	7	3 %
Polonia	5	2 %
Otros	30	12 %
<b>Total</b>	<b>243</b>	<b>100 %</b>

### Lista de los principales países beneficiarios o asociados exportadores en el marco de acuerdos comerciales preferenciales en 2011

País beneficiario o asociado	Valor de las exportaciones (miles de millones de euros)	Porcentaje
Suiza	38	16 %
Turquía	37	15 %
India	18	8 %
Noruega	13	6 %
Bangladesh	8	3 %
Rusia	7	3 %
Túnez	7	3 %
Sudáfrica	6	3 %
Marruecos	6	3 %
Tailandia	6	2 %
Otros	97	38 %
<b>Total</b>	<b>243</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Comext.

## Resumen de las evaluaciones previas de la Comisión sobre acuerdos comerciales preferenciales

### Normas:

**Evaluaciones previas:** De conformidad con el artículo 21, bajo el epígrafe «Principio de buena gestión financiera» del Reglamento (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, sobre normas de desarrollo del Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, «toda propuesta de programa o actividad que ocasione gastos o disminución de ingresos en el presupuesto será objeto de una evaluación previa». Esta disposición estuvo vigente desde el 1 de enero de 2003 hasta el 21 de agosto de 2006.

**Evaluaciones del impacto (EI):** En 2003, la Comisión introdujo el requisito de llevar a cabo evaluaciones del impacto integradas de todas sus principales iniciativas políticas: «La evaluación del impacto se aplicará a las iniciativas importantes presentadas por la Comisión en su estrategia política anual o su programa de trabajo, ya sean propuestas legislativas o propuestas de otro tipo que tengan un impacto económico, social y medioambiental [...] como directrices para la negociación de acuerdos internacionales que tengan un impacto económico, social o medioambiental»<sup>1</sup>. Desde 2005, «**es preciso incorporar sistemáticamente** la evaluación del impacto, también en relación con la competitividad, antes del lanzamiento de las iniciativas y a lo largo de todo el proceso legislativo»<sup>2</sup>.

Las evaluaciones del impacto son necesarias para las iniciativas más importantes de la Comisión y aquellas que tienen una incidencia especialmente importante. Se realizarán para todos los programas de trabajo legislativo de la Comisión y otras propuestas legislativas que tengan una incidencia económica, social y medioambiental claramente identificable, así como iniciativas no legislativas que definan futuras políticas<sup>3</sup>.

---

1 COM(2002) 276 final.

2 COM(2005) 12 final.

3 SEC(2009) 92: Directrices de evaluaciones del impacto.



Acuerdos comerciales preferenciales con:	Casos en que se exigía una EI o una evaluación previa	
	EI/Informe de evaluación previa	Idoneidad de esta evaluación
Montenegro	No exigida evaluación previa	s. o.
Bosnia y Herzegovina	No exigida evaluación previa	s. o.
Serbia	No exigida evaluación previa	s. o.
Centroamérica	EI	X
Comunidad Andina	EI	X
República de Corea	EI	X
India	EI	X
Canadá	No exigida EI	s. o.
Marruecos (Acuerdo de libre comercio de alcance amplio y profundo)	No exigida EI	s. o.
Reglamento SPG nº 980/2005	No exigida evaluación previa	s. o.
Reglamento SPG nº 732/2008	EI	X
Reglamento SPG nº 978/2012	EI	√
Moldavia	No exigida EI	s. o.

*Leyenda:*

s. o. = Sin objeto

√ = Adecuado

X = Globalmente inadecuado

En los siguientes acuerdos comerciales preferenciales no se exigía una evaluación del impacto ni una evaluación previa:

Andorra, Turquía, San Marino, Islas Feroe, Espacio Económico Europeo (Islandia, Noruega y Liechtenstein), Suiza, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Croacia, Albania, Argelia, Egipto, Israel, Jordania, el Líbano, Marruecos, Territorios Palestinos Ocupados, Siria, Túnez, Chile, México, Sudáfrica, Mercosur, Estados Caríforum, Costa de Marfil, Camerún, ESA (Comoras, Madagascar, Mauricio, Seychelles, Zambia y Zimbabue), SADC (Botsuana, Lesoto, Mozambique y Suazilandia), Estados del Pacífico, Reglamento de acceso al mercado con los países ACP, países y territorios de ultramar, Ceuta y Melilla.

**Norma**

**Evaluación del impacto sobre la sostenibilidad (EIS):** En 1999 la Comisión Europea decidió integrar el desarrollo sostenible en las negociaciones comerciales a través de un nuevo instrumento de evaluación denominado «evaluación del impacto sobre la sostenibilidad del comercio»<sup>4</sup>.

Acuerdos comerciales preferenciales con	Casos en que se exige una EIS:	
		Idoneidad de esta evaluación
Croacia	No se exige EIS	s. o.
Albania	No se exige EIS	s. o.
Montenegro	No se exige EIS	s. o.
Bosnia y Herzegovina	No se exige EIS	s. o.
Serbia	No se exige EIS	s. o.
Argelia	EIS <sup>5</sup>	X
Egipto	EIS	X
Israel	EIS	X
Jordania	EIS	X
Líbano	EIS	X
Marruecos	EIS	X
Territorios Palestinos Ocupados	EIS	X
Siria	EIS	X
Túnez	EIS	X
Centroamérica	EIS	√

*Leyenda:*

s. o. = Sin objeto

√ = Adecuado

X = Globalmente inadecuado

- 4 Prólogo de Peter Mandelson, antiguo comisario europeo de Comercio, a la guía práctica de la Comisión sobre evaluaciones del impacto sobre la sostenibilidad.
- 5 La EIS sobre la zona euromediterránea de libre comercio se refiere a los acuerdos comerciales preferenciales con Argelia, Egipto, Israel, Jordania, el Líbano, Marruecos, los Territorios Palestinos Ocupados, Siria y Túnez.

Acuerdos comerciales preferenciales con	Casos en que se exige una EIS:	
		Idoneidad de esta evaluación
Chile	EIS	X
Comunidad Andina	EIS	X
República de Corea	EIS	√
India	EIS	X
Canadá	EIS	√
Marruecos (Acuerdo de libre comercio de alcance amplio y profundo)	EIS	X
Mercosur	EIS	X
Estados Cariforum	EIS <sup>6</sup>	X
Costa de Marfil	EIS	X
Camerún	EIS	X
ESA (Comoras, Madagascar, Mauricio, Seychelles, Zambia, Zimbabue)	EIS	X
SADC (Botsuana, Lesoto, Mozambique, Suazilandia)	EIS	X
Estados del Pacífico (Papúa Nueva Guinea, Fiyi)	EIS	X

**Leyenda:**

s. o. = Sin objeto

√ = Adecuado

X = Globalmente inadecuado

En los siguientes acuerdos comerciales preferenciales no se exigía una evaluación del impacto sobre la sostenibilidad:

Andorra, Turquía, San Marino, Islas Feroe, Espacio Económico Europeo (Islandia, Noruega y Liechtenstein), Suiza, Antigua República Yugoslava de Macedonia, México, Sudáfrica, Reglamento de acceso a los mercados comerciales con los países ACP, países y territorios de ultramar, Reglamento SPG (CE) n° 980/2005, Reglamento SPG (CE) n° 732/2008, Reglamento SPG (UE) n° 978/2012, Acuerdo comercial preferencial unilateral con Moldavia y Ceuta y Melilla.

6 La EIS sobre los acuerdos de asociación económica con los países ACP se refieren a los acuerdos de asociación europea con los Estados Cariforum, Costa de Marfil, Camerún, ESA (Comoras, Madagascar, Mauricio, Seychelles, Zambia y Zimbabue), SADC (Botsuana, Lesoto, Mozambique, Suazilandia) y los Estados del Pacífico (Papúa Nueva Guinea y Fiyi).

## Anexo III Resumen de las evaluaciones intermedias y *a posteriori* de la Comisión sobre acuerdos comerciales preferenciales

### Norma

En opinión del Tribunal, deberían efectuarse evaluaciones intermedias y *a posteriori* respecto de todos los acuerdos comerciales preferenciales que tengan una incidencia económica, social y medioambiental tres años después de su entrada en vigor, lo que permitiría a los responsables de las políticas, a las partes interesadas y a los contribuyentes europeos valorar si estos acuerdos comerciales preferenciales cumplen efectivamente sus objetivos políticos de conformidad con los principios de buena gestión financiera y rendición pública de cuentas.

En su comunicación sobre «Comercio, crecimiento y asuntos mundiales – La política comercial como elemento fundamental de la Estrategia 2020 de la UE»<sup>80</sup>, la Comisión declaraba que se llevarían a cabo evaluaciones *a posteriori* para supervisar el impacto de los acuerdos comerciales preferenciales existentes de manera más sistemática.

Acuerdos comerciales preferenciales con:	Casos en que se exige una evaluación intermedia o <i>a posteriori</i> (EP)	
	<i>Evaluación intermedia o a posteriori</i>	Idoneidad de esta evaluación
Turquía	No se exige EP	s. o.
Espacio Económico Europeo (Islandia, Noruega, Liechtenstein)	No se exige EP	s. o.
Suiza	No se exige EP	s. o.
Antigua República Yugoslava de Macedonia	No se exige EP	s. o.
Croacia	No se exige EP	s. o.
Albania	No se exige EP	s. o.

1 COM(2010) 612.

Acuerdos comerciales preferenciales con:	Casos en que se exige una evaluación intermedia o a posteriori (EP)	
	Evaluación intermedia o a posteriori	Idoneidad de esta evaluación
Montenegro	No se exige EP	s. o.
Bosnia y Herzegovina	No se exige EP	s. o.
Serbia	No se exige EP	s. o.
Argelia	EP <sup>2</sup>	X
Egipto	EP	X
Israel	EP	X
Jordania	EP	X
Líbano	No EP	s. o.
Marruecos	EP	X
Territorios Palestinos Ocupados	No se exige EP	s. o.
Siria	No se exige EP	s. o.
Túnez	EP	X
Chile	EP	√
México	EP de seis ALC	X
Sudáfrica	EP de seis ALC	X
Estados Cariforum	No se exige EP	s. o.
Estados del Pacífico Papúa Nueva Guinea, Fiyi	No se exige EP	s. o.
Países y territorios de ultramar	No se exige EP	s. o.
Reglamento SPG nº 980/2005	Evaluación intermedia	√
Reglamento SPG nº 732/2008	Evaluación intermedia	X
Moldavia	No se exige EP	«

**Legenda:**

s. o. = Sin objeto

√ = Adecuado

X = Globalmente inadecuado

En los siguientes acuerdos comerciales preferenciales no se exigía una evaluación *a posteriori*:

Andorra, San Marino, Islas Feroe, Centroamérica, Comunidad Andina, República de Corea, la India, Canadá, Marruecos (Acuerdo de libre comercio de alcance amplio y profundo), Mercosur, Costa de Marfil, Camerún, ESA (Comoras, Madagascar, Mauricio, Seychelles, Zambia, Zimbabue), SADC (Botsuana, Lesoto, Mozambique, Suazilandia), Reglamento de acceso al mercado con los países ACP, Reglamento SPG (UE) nº 978/2012 y Ceuta y Melilla.

2 La evaluación a posteriori de la zona euromediterránea de libre comercio se refiere a los acuerdos comerciales preferenciales con Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Marruecos y Túnez.

## Enfoque de auditoría en los Estados miembros seleccionados

Los auditores examinaron las instrucciones y procedimientos nacionales, la gestión de riesgos y los perfiles de riesgo, los controles previos y posteriores, y la cooperación administrativa. Asimismo, se revisó la estrategia de control global aplicada a los acuerdos comerciales preferenciales por las autoridades aduaneras en cinco Estados miembros. El valor de las importaciones efectuadas en el marco de acuerdos comerciales preferenciales representó más de dos tercios de las importaciones totales beneficiarias de medidas arancelarias preferenciales.

Los controles aduaneros en los cinco Estados miembros seleccionados se evaluaron mediante la verificación de las siguientes muestras aleatorias:

- a) sesenta importaciones en virtud de acuerdos comerciales preferenciales que tuvieron lugar en el período caducado de 2009 para comprobar el derecho efectivo de las mercancías a beneficiarse de las medidas arancelarias preferenciales, así como las medidas preventivas, disuasorias y correctoras adoptadas por las autoridades aduaneras para garantizar este derecho y, en caso contrario, recaudar los derechos debidos. Se efectuó una extrapolación de los pagos insuficientes detectados en la muestra para estimar el importe de recursos propios tradicionales potencialmente perdidos para el presupuesto de la UE;
- b) treinta importaciones en virtud de acuerdos comerciales preferenciales en 2011, con el fin de comprobar el derecho efectivo de las mercancías a beneficiarse de las medidas arancelarias preferenciales, así como las medidas preventivas, disuasorias y correctoras adoptadas por las autoridades aduaneras para garantizar este derecho y, en caso contrario, recaudar los derechos debidos
- c) treinta importaciones en 2009 objeto de una comunicación de asistencia mutua, a fin de comprobar si los Estados miembros habían introducido de manera coherente perfiles de riesgo automatizados en sus sistemas de gestión de riesgos;
- d) treinta solicitudes enviadas en 2011 por los Estados miembros a los países beneficiarios o asociados en el marco de la cooperación administrativa para verificar la recaudación puntual de los derechos de aduana debidos cuando las mercancías no fueran admisibles para beneficiarse de medidas arancelarias preferenciales.

## Limitaciones del modelo EGC

### 1

Según el Comité Económico y Social Europeo<sup>1</sup>, «los resultados de la aplicación de estos modelos presentados en las evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad [...] y la información que aportan a los negociadores y a las partes interesadas es limitada, a menos que se constate un impacto significativo o suficientemente específico. Dificultada por la ausencia o la poca fiabilidad de los datos estadísticos del sector informal, la EIS no tiene suficientemente en cuenta las eventuales repercusiones en él».

### 2

Tanto la Comisión como los consultores externos han subrayado asimismo las limitaciones inherentes al modelo EGC:

- a) el modelo solo puede utilizarse a efectos de simulación y no de previsión<sup>2</sup>, y su simulación de efectos a largo plazo es tenue<sup>3</sup>;
- b) su construcción algo tautológica, es decir, todos los resultados están implícitamente vinculados a los supuestos y apreciaciones efectuados<sup>4</sup>;
- c) los productos básicos se agrupan en una amplia categoría, de modo que resulta imposible determinar de manera útil el impacto en productos específicos de una categoría amplia, por ejemplo, trigo de calidad media en el contexto del impacto estimado en el «trigo»<sup>5</sup>;
- d) diversos países, como Rusia, Noruega, Suiza y Turquía, se combinan en una única agrupación, limitando la interpretación útil que puede hacerse de las estimaciones EGC para este grupo<sup>6</sup>;
- e) la incapacidad de la modelización formal de contabilizar el impacto de la liberalización de las inversiones y las medidas que facilitan el movimiento de profesionales<sup>7</sup>;
- f) los resultados del modelo EGC no están bien adaptados a las evaluaciones de impacto social debido a su falta de información desagregada a escala familiar<sup>8</sup>.

1 Apartado 2.6 del Dictamen nº 818/2011 del Comité Económico y Social Europeo.

2 Apartado 11.5 del anexo 8 a las directrices de evaluación de impacto de la Comisión.

3 Según el documento de posición de los servicios de la Comisión sobre la evaluación del impacto sobre la sostenibilidad para la asociación de libre comercio entre la UE y la República de la India de marzo de 2010, los efectos a largo plazo constituyen algunos de los puntos más débiles de la modelización EGC porque el proceso de acumulación de capital se basa inevitablemente en supuestos básicos e ignora los efectos dinámicos de una integración y una competencia reforzadas.

4 Apartado 11.5 del anexo 8 a las directrices de evaluación del impacto de la Comisión.

5 Documento informativo del informe final de la evaluación del impacto sobre la sostenibilidad UE-Canadá, junio de 2011.

6 *Idem.*

7 *Idem.*

8 Evaluación del impacto sobre la sostenibilidad del comercio UE-Comunidad Andina. Informe final, octubre de 2009.

## Resumen

Los beneficios económicos relacionados con la liberalización del comercio son bien conocidos y están ampliamente documentados en toda la literatura económica disponible. Por ejemplo, se ha demostrado que finalizar todas las negociaciones en marcha (Ronda de Doha y acuerdos bilaterales) supondría un incremento del PIB de la UE de más del 1 % en comparación con el caso contrario. Se espera que los consumidores se beneficien del acceso a una variedad más amplia de bienes y servicios. Finalmente, en Europa hay más de 36 millones de puestos de trabajo que dependen directa o indirectamente de nuestra capacidad para comerciar con el resto del mundo<sup>1</sup>.

Asimismo, el sistema SPG es en efecto el arma para el desarrollo a través del comercio de la UE: en primer lugar, mediante la iniciativa TMA («Todo menos armas»), que proporciona un acceso sin aranceles ni cuotas al mercado de la UE para todos los productos (salvo armamento) a los cincuenta países más pobres del mundo; en segundo lugar, mediante los beneficios adicionales del sistema SPG+, que fomenta que los países en desarrollo persigan metas de desarrollo sostenible.

### III a)

Desde 1999, todas las negociaciones comerciales importantes de ámbito bilateral y multilateral han ido acompañadas de una evaluación del impacto sobre la sostenibilidad (EIS). Además, desde 2010, solo con una excepción<sup>2</sup>, todas las negociaciones comerciales importantes también han ido precedidas de una evaluación del impacto (EI).

Todos sus regímenes comerciales se han basado en análisis de gran calidad sobre impactos económicos y de otro tipo. Al hacerlo, la Comisión siempre se ha esforzado por satisfacer las normas aplicables, que han evolucionado con el tiempo.

1 «Comercio, crecimiento y asuntos mundiales — La política comercial como elemento fundamental de la Estrategia 2020 de la UE».

2 En 2011, el Consejo de Asuntos Exteriores y el Consejo Europeo respondieron a la primavera árabe solicitando el inicio de negociaciones con Marruecos, Túnez, Egipto y Jordania. A consecuencia de esta decisión política, realizar una EI resultó redundante, y habría retrasado en exceso el inicio del proceso negociador.

La Comisión ha usado diferentes técnicas de modelización, especialmente (pero no exclusivamente) modelos de equilibrio general computable (EGC), y se ha basado en datos de la base de datos del proyecto de análisis del comercio mundial (GTAP)<sup>3</sup>. Hasta la fecha, son las mejores herramientas disponibles y nos permiten cuantificar mejor el impacto económico de los cambios en la política comercial.

### III b)

El sistema de preferencias generalizadas es un sistema unilateral que trata de abordar, mediante reducciones arancelarias, necesidades prolongadas de carácter económico, social y de otro tipo en países en desarrollo. Aunque la Comisión acepta la observación, el SPG solo es uno de los elementos que contribuyen a la plena consecución de los beneficios que se persiguen.

El nuevo Reglamento del SPG, que entró en vigor el 1 de enero de 2014, ha introducido reformas sustanciales con vistas a definir mejor los países con más necesidades.

### III c)

Las principales conclusiones del Tribunal se relacionan con errores individuales que consisten en documentos o pruebas que faltan y que los importadores deberían haber conservado.

### III d)

Con respecto a las visitas de supervisión, la Comisión está actuando en el marco de las bases jurídicas existentes y con arreglo a las respectivas disposiciones de los regímenes comerciales recíprocos, según los aprobaron el Consejo y los Estados miembros y, según proceda, el Parlamento Europeo.

3 El uso de la base de datos del GTAP en los modelos EGC goza de amplia aceptación en todo el mundo por parte de casi todas las organizaciones internacionales similares, como la OMC, el Banco Mundial, la OCDE, las Naciones Unidas, el FMI y el Gobierno de los EE. UU.



Aunque la base jurídica para realizar visitas de supervisión a países beneficiarios solo existe desde el 1 de enero de 2011, antes de esta fecha la Comisión había realizado varias acciones de supervisión y provisión de explicaciones con respecto a países beneficiarios como parte de la cooperación administrativa, especialmente en el contexto del SPG.

No obstante, se ha elaborado un plan de acción de la Comisión relativo a la supervisión de normas de origen preferenciales, en virtud del cual las visitas a un país beneficiario son una de las actividades sugeridas. El plan de acción abarcará regímenes unilaterales como SPG y acuerdos bilaterales con países socios.

### III e)

La Comisión toma nota de las conclusiones del Tribunal.

Desde 2001, la Comisión ha propuesto que todos los regímenes comerciales preferenciales de la UE, tanto autónomos como convencionales, incluyan la posibilidad de una retirada temporal de las preferencias en caso de problemas particulares con la gestión de las preferencias y/u otros incumplimientos significativos de la legislación aduanera o falta de cooperación. La Comisión considera que estas salvaguardas han resultado ser suficientes y continuará proponiendo su inclusión en todos los regímenes comerciales preferenciales futuros.

La Comisión apunta que solo en un régimen comercial preferencial, con Corea del Sur, se aceptó finalmente que las disposiciones de salvaguarda no incluyeran la posibilidad de retirada temporal de preferencias, aunque tales disposiciones contengan un mecanismo de consulta obligatorio. La Comisión confirmó la naturaleza excepcional de la redacción de compromiso de las disposiciones de salvaguarda que se acordaron con Corea del Sur en el momento de la decisión del Consejo sobre la firma del Acuerdo<sup>4</sup>.

4 DOL 127 de 14.5.2011, p. 4.

### IV a)

La Comisión acepta la recomendación del Tribunal de llevar a cabo una EI y una EIS para regímenes comerciales preferenciales, así como de justificar debidamente situaciones en las que esto no fuera posible. Así lo hará de conformidad con las directrices para las EI existentes y el manual para las EIS, y ha estimado los ingresos no percibidos en su evaluación de impacto más reciente con respecto a Japón y los EE. UU.

La Comisión ya lleva a cabo EI y EIS de acuerdo con tales compromisos alcanzados y con las mejores prácticas. Desde 1999, todas las negociaciones comerciales importantes de ámbito bilateral y multilateral han ido acompañadas de una EIS, y desde 2010 [con una excepción, véase la respuesta de la Comisión al apartado III a)] todas las negociaciones comerciales importantes también han ido precedidas de una evaluación de impacto.

### IV b)

Con respecto a la oportunidad del análisis, la Comisión se propone comenzar las EIS no más tarde de seis meses después del inicio de las negociaciones para asegurarse de que puedan incorporarse de forma fructífera al proceso de negociación y aprobación.

Ahora se invita sistemáticamente a Eurostat a que sea un miembro de los grupos de control que supervisan las EIS.

La Comisión está tratando de intensificar la cooperación en cuanto a la calidad de las fuentes de datos estadísticos en una actualización continua del acuerdo sobre el nivel del servicio entre la DG Comercio y Eurostat.

### IV d)

La Comisión acepta la recomendación del Tribunal sobre los regímenes comerciales preferenciales con un impacto económico, social y medioambiental significativo.

Refleja los compromisos que la Comisión ya ha asumido de llevar a cabo evaluaciones *ex post* sobre regímenes comerciales preferenciales con un impacto económico, social y medioambiental significativo de forma más sistemática, con el fin de ayudar a supervisar los impactos de los acuerdos comerciales de la UE<sup>5</sup>.

5 Comunicación COM (2010) 612: «Comercio, crecimiento y asuntos mundiales».

### V a)

La Comisión también evaluará en qué casos particulares son útiles tales perfiles de riesgo y cómo deberían aplicarse en el área de las normas de origen en virtud de regímenes comerciales preferenciales.

### V b)

En el curso de sus inspecciones en los últimos años, la Comisión se ha centrado especialmente en la eficacia de los sistemas de gestión de riesgos y de las estrategias de control de los Estados miembros. Ha elaborado informes temáticos sobre sus inspecciones de la Estrategia de control aduanero (2009), Procedimiento de domiciliación (2011) y Tránsito (2012), y ha presentado estos informes a los Estados miembros en el Comité Consultivo de Recursos Propios y en el Grupo de Política Aduanera. Seguirá verificando que los Estados miembros mejoran la eficacia de sus sistemas de gestión de riesgos y de sus estrategias de control.

### V c)

La Comisión seguirá fomentando que los Estados miembros tomen todas las medidas de precaución apropiadas tras recibir comunicaciones de asistencia mutua (AM).

### V d)

La evaluación de la capacidad de un país beneficiario es una parte integral del proceso de negociación con cada socio. No obstante, no se refleja en un informe de evaluación formal. La Comisión incluirá una evaluación de esta capacidad en los ejercicios formales de delimitación que preceden a las nuevas negociaciones.

En general, las negociaciones ofrecen el marco apropiado para que la Comisión evalúe la capacidad de las autoridades de los países socios para administrar adecuadamente el acuerdo.

### V e)

La Comisión planteará este asunto a los Estados miembros (durante la supervisión) con vistas a mejorar la calidad de la información que los Estados miembros facilitan con respecto a la cooperación administrativa. El procedimiento de información también se simplificará.

### V f)

La Comisión apunta que la recuperación financiera es responsabilidad de los Estados miembros.

La OLAF seguirá ofreciendo a las autoridades competentes de los Estados miembros toda la información necesaria para facilitar sus acciones de cobro.

Nuevas disposiciones introducidas en el Reglamento (UE, Euratom) n° 883/2013 relativo a las investigaciones efectuadas por la OLAF<sup>6</sup> exigen que los Estados miembros faciliten a la OLAF información sobre acciones que hayan emprendido tras las recomendaciones de la OLAF, entre otras cosas, sobre el cobro de importes debidos. Esto refuerza la supervisión de las acciones de cobro de los Estados miembros y mejora aún más el seguimiento financiero de las investigaciones de la OLAF.

La Comisión realiza un seguimiento sistemático de todos los casos identificados de responsabilidad financiera de los Estados miembros como resultado de retrasos en procedimientos de cobro. Así seguirá haciéndolo.

### V g)

Desde 2001, la Comisión ha propuesto que todos los regímenes comerciales preferenciales de la UE, tanto autónomos como convencionales, incluyan la posibilidad de una retirada temporal de las preferencias en caso de problemas particulares con la gestión de las preferencias y/u otros incumplimientos significativos de la legislación aduanera o falta de cooperación. La Comisión considera que estas salvaguardas han resultado ser suficientes y continuará proponiendo su inclusión en todos los regímenes comerciales preferenciales futuros.

A finales de 2013, la posibilidad de una retirada temporal de preferencias ya se incluía en cuatro regímenes autónomos (incluido el SPG) que abarcaban a casi 200 países y acuerdos preferenciales con más de 30 países.

6 Reglamento (UE, Euratom) n° 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (Euratom) n° 1074/1999 del Consejo, DO L 248 de 18.9.2013.

Actualmente la Comisión está negociando la inclusión de disposiciones para la retirada temporal de preferencias en regímenes comerciales preferenciales con varios socios, incluidos Japón, Vietnam, Marruecos, Tailandia y Canadá.

La Comisión seguirá proponiendo la inclusión de la cláusula de gestión de errores administrativos (GEA) en todos los acuerdos comerciales futuros en los que no se acuerde una autocertificación.

## V h)

La Comisión seguirá promoviendo la sustitución de certificados de origen y de circulación por la autocertificación de los exportadores.

## Introducción

### 07

El Tribunal tiene razón al destacar las EI y las EIS. Sin embargo no reconoce la importancia de herramientas como estudios de viabilidad y otros análisis económicos, que en el pasado también han sido un elemento importante a la hora de tomar decisiones sobre algunos de los acuerdos incluidos en la muestra del Tribunal.

### 08

Aunque el sistema de las EI se introdujo en 2002, su ámbito ha evolucionado gradualmente y los regímenes comerciales preferenciales con un impacto significativo no se incluyeron plenamente en el mismo hasta 2009.

### 09

La Comisión tiene una interpretación diferente con respecto a la obligación legal de llevar a cabo evaluaciones *ex ante* para los regímenes comerciales preferenciales entre 2002 y 2006.

La exigencia de realizar evaluaciones de impacto se ha introducido gradualmente desde 2003.

Las EI se exigen desde 2005 para todas las iniciativas previstas en el programa legislativo y de trabajo de la Comisión, y desde 2009 para las iniciativas más importantes de la Comisión y aquellas con un impacto más trascendental.

### 10

El comisario de Comercio asumió el compromiso de realizar EIS en 1999, y se convirtió en una práctica establecida para negociaciones comerciales con los comisarios de Comercio posteriores.

### 12

La Comisión está de acuerdo en la importancia de las evaluaciones para todos los regímenes comerciales preferenciales con un impacto significativo.

A la hora de evaluar un acuerdo comercial, es necesario que transcurra un lapso de tiempo suficiente que permita alcanzar conclusiones fiables a partir de los datos disponibles.

Los acuerdos comerciales suelen prever una aplicación gradual de los compromisos mutuos durante un período de cinco a siete años<sup>7</sup>. Los tiempos de una evaluación deben tener en cuenta el período durante el que se siente el impacto. Por este motivo, la Comisión considera que, normalmente, una evaluación solo tres años después de la entrada en vigor de un acuerdo, como sugiere el Tribunal, resulta demasiado temprana.

### 14

La Comisión no considera que una evaluación *ex ante* y *ex post* de los ingresos no percibidos aporte a las autoridades presupuestarias una previsión anual lo suficientemente precisa de la recaudación de derechos aduaneros como para mejorar la gestión financiera del presupuesto de la UE.

Los regímenes comerciales preferenciales forman parte de la estructura legislativa sobre cuya base los derechos aduaneros debidos se recaudan y se ponen a disposición del presupuesto de la UE. Por lo tanto, los ingresos no pueden considerarse como no percibidos una vez está implantado un régimen comercial preferencial ni que haya costes presupuestarios. Para sus previsiones presupuestarias de recursos propios tradicionales, la Comisión necesita basarse principalmente en métodos macroeconómicos. Sin embargo, actualmente el método se está revisando, y la Comisión examinará en qué medida pueden tenerse en cuenta otros elementos, como el impacto de nuevos regímenes comerciales preferenciales.

<sup>7</sup> Véase también el documento COM(2013) 686 «Reforzar los cimientos de la legislación inteligente – Mejorar la evaluación».

Se ha incluido una estimación de ingresos no percibidos en EI realizadas desde 2011. Sin embargo, un cálculo *ex ante* así solo puede ofrecer una estimación de la reducción probable en los recursos propios con la forma de derechos aduaneros, basándose en los escenarios más probables que surgieren del acuerdo final. En cuanto a las repercusiones económicas, debe advertirse que, aunque los regímenes comerciales preferenciales reducen los tipos de derechos, también implican beneficios por los mayores flujos comerciales que pueden desembocar incluso en un incremento de la cantidad de derechos aduaneros percibidos.

### Alcance y enfoque de la fiscalización

#### 21

La conclusión del Tribunal se basa en el análisis de un período durante el cual se fue estableciendo progresivamente el sistema de evaluación de impacto de la Comisión y en el que aún tenía que desarrollarse la evaluación sistemática de políticas. Por lo tanto, varios acuerdos de la muestra no pudieron haberse sometido ni a una EI ni a una EIS debido al momento de su propuesta y/o entrada en vigor.

#### 22

Los métodos de trabajo de la EI se establecieron progresivamente en la Comisión con directrices introducidas en 2005 y revisadas en 2009. Las normas actuales, más rigurosas, no deberían usarse para evaluar EI anteriores, cuando los sistemas estaban evolucionando. Con el fin de basarse en la experiencia de los cinco primeros años, las directrices sobre EIS se introdujeron con la publicación por los servicios de la Comisión del Manual para las EIS en 2006.

### Observaciones

#### 26

La Comisión está de acuerdo con la importancia de evaluar adecuadamente tanto *ex ante* como *ex post* las repercusiones económicas y de otro tipo de los regímenes comerciales preferenciales. Cree que esto es así desde 1999.

#### 27

La Comisión considera que no es necesario preparar las EI o las evaluaciones *ex ante* para los siete regímenes comerciales preferenciales identificados por el Tribunal. En la mayoría de los casos, una EI o una evaluación *ex ante* habría añadido poco valor y habría supuesto un uso de recursos desproporcionado, por ejemplo porque ya se habían tomado decisiones políticas al más alto nivel con el fin de lograr un acuerdo o porque las medidas consideradas tenían efectos más limitados o tenían una naturaleza transitoria.

#### 28

La Comisión ha estimado los ingresos no percibidos en todas las EI en relación con los acuerdos comerciales alcanzados desde 2010.

#### 29

La Comisión no considera que hubiera un compromiso de realizar EIS para los cinco acuerdos identificados por el Tribunal. El compromiso de realizar EIS durante una negociación comercial lo asumió inicialmente el comisario de Comercio en 1999, y se relacionaba con las negociaciones lideradas por el comisario de Comercio. El uso generalizado de EIS para negociaciones lideradas por otros comisarios en nombre de la Comisión nunca se ha sometido a una decisión colegiada, que es el motivo de la ausencia de una EIS en los cinco casos.

#### 30

Desde 2010, la Comisión ha estado reforzando sus sistemas para evaluar la legislación y las políticas, y se propone efectuar evaluaciones de forma más sistemática. Es preciso fijar prioridades para lograr un programa de evaluaciones, dándose máxima prioridad al principio de «evaluar primero», es decir, evaluar antes de que se revise una iniciativa, a aquellas iniciativas con el impacto más significativo y, finalmente, atendiendo a los escasos recursos disponibles.

En línea con su compromiso de llevar a cabo evaluaciones *ex post* de forma más sistemática, la Comisión llevó a cabo en 2012 una evaluación *ex post* sobre el pilar comercial del Acuerdo de Asociación UE-Chile, y en 2013 inició una evaluación *ex post* sobre la implantación del Acuerdo de Libre Comercio UE-México y una revisión exhaustiva del AAE Cariforum-UE. En 2014 están previstas otras dos evaluaciones *ex post* (sobre las preferencias comerciales autónomas para Moldavia y los países de los Balcanes Occidentales).

### 31

La evaluación del impacto sobre el presupuesto de la UE en el informe estadístico del SPG para 2006-2009 se efectuó siguiendo el enfoque estándar de la Comisión .

Como el cálculo se realizó *ex post*, la pérdida de ingresos se calculó basándose en las estadísticas reales, a saber, el comercio preferencial del SPG en el período 2006-2009.

### 34

Se ha hecho un esfuerzo considerable para realizar evaluaciones de impacto de alta calidad usando la mejor modelización disponible. Asimismo, la Comisión apunta que el análisis del Tribunal se basa en El realizadas hace varios años, en un momento en el que aún se estaban desarrollando las metodologías de la evaluación de impacto. Solo una de las cinco El en apoyo de un acuerdo comercial analizado por el Tribunal se llevó a cabo siguiendo las últimas Directrices para las El. Como consecuencia, el Tribunal no reconoce la evolución sustancial en las El como apoyo de regímenes comerciales preferenciales desde 2010.

<sup>8</sup> Los ingresos no percibidos expresan la diferencia entre los derechos NMF que habrían sido pagaderos por todo el comercio del SPG en ausencia del sistema SPG y los derechos realmente pagados, a saber: (Total del derecho aplicado a la nación más favorecida calculado sobre el comercio preferencial del SPG) – (Total del derecho preferencial calculado sobre el comercio preferencial del SPG).

### 35

De las seis El revisadas por el Tribunal, cuatro se realizaron en 2006/2007, cuando aún se estaba desarrollando la metodología para analizar el impacto de los acuerdos comerciales. Todas las El realizadas desde 2010 contienen un análisis exhaustivo de las repercusiones económicas en los países beneficiarios.

### 36

La Comisión evalúa impactos económicos usando conjuntos de datos y modelización económica muy avanzados, manteniéndose al día de los desarrollos más recientes en la literatura teórica y empírica con respecto a las repercusiones de los acuerdos de libre comercio.

### 38

El sistema SPG consiste en un régimen general y dos regímenes especiales. El régimen general se otorga a todos los países en desarrollo que compartan una necesidad de desarrollo y se encuentren en una fase de desarrollo económico similar sin necesidad de ratificar o implantar ninguna convención internacional.

El sistema SPG+ de la UE se ha diseñado con el fin de incluir incentivos adicionales para países vulnerables que deseen dar más pasos hacia el desarrollo sostenible y el buen gobierno, dejando a estos países la elección de solicitar o no los beneficios adicionales. Este enfoque, respaldado por el Consejo y el Parlamento, representa una opción política. Por lo tanto, se ha considerado la necesidad de ratificar e implantar efectivamente convenciones internacionales sobre derechos humanos y laborales, medioambientales y de buen gobierno para estos diez países, y no con respecto a otros países beneficiarios del régimen general.

## Cuadro 1

Bangladesh es un buen ejemplo en el que los beneficios del SPG han contribuido significativamente al desarrollo del país, un país menos adelantado (PMA), logrando crecimiento, reducción de la pobreza y mayores oportunidades de empleo, en particular para las mujeres. La disponibilidad de los beneficios del SPG crea un espacio político para que la UE influya en desarrollos en el ámbito de derechos humanos y laborales, como se ha demostrado con lo sucedido en Rana Plaza. Además, la Comisión ha seguido muy de cerca la labor de la Organización Mundial del Trabajo (OMT) en el país dirigida a mejorar las condiciones laborales. Es muy dudoso que Bangladesh hubiera aceptado las condiciones impuestas por el Pacto de no haber sido un beneficiario del SPG.

## 40

La Comisión reconoce que, en vista de la experiencia, ha reforzado las exigencias para que la supervisión y la evaluación se aborden con más eficacia en las EI. Esto refleja la evolución gradual del sistema de EI.

En todas las EI llevadas a cabo desde 2010 en el área del comercio, se han identificado indicadores claros y cuantificables que cumplen las directrices para EI de 2009. Las opiniones positivas del CEI sobre estas EI lo confirman.

## 41

Es poco probable que un estudio en profundidad del tipo descrito en las recomendaciones del CESE en el contexto indio aporte conclusiones fiables, ya que la mayoría de los sectores vulnerables de la sociedad se enmarcan en la economía sumergida, cuyos datos cuantitativos no son fáciles de conseguir.

Sin embargo, los resultados de la EIS para el ALC de la India son pertinentes en el contexto de las recomendaciones del CESE. La EIS concluyó que un ALC con la India (en todos los casos analizados) supondría incrementos significativos en los salarios reales de los trabajadores cualificados y no cualificados, así como efectos moderadamente favorables para los pobres. Además, los negociadores han consultado regularmente con la sociedad civil, permitiendo que se aborden las cuestiones mencionadas en las recomendaciones del CESE.

## 42

La EI no identificó el fraude ni la evasión aduanera como una carencia importante del sistema SPG previamente aplicado. Por lo tanto, no hubo grandes cambios de las disposiciones contra el fraude en el sistema reformado.

Por otro lado, la EI destacó que los mecanismos de salvaguarda en el sistema SPG (cuando las importaciones puedan causar, o amenacen con causar, dificultades graves a los productores de la UE) no eran operativos y podrían permitir que las importaciones preferenciales perjudicaran los intereses económicos y financieros de la industria de la UE. Se identificaron opciones para corregirlos y, como resultado, el nuevo SPG, en vigor desde el 1 de enero de 2014, los ha reforzado.

En noviembre de 2017, la Comisión debe presentar un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento del SPG. A efectos del informe, la Comisión evaluará las cuestiones de fraude y evasión de derechos aduaneros y, cuando proceda, considerará medidas para resolverlas.

## 44

La Comisión está de acuerdo en que, como en cualquier modelización, hay limitaciones, pero considera que los modelos EGC son el mejor instrumento disponible. Todos los marcos de modelización tienen carencias, pero los modelos EGC son los mejor preparados para cuantificar el impacto económico de regímenes comerciales preferenciales. Los objetivos son cuantificar el impacto de cambios en la política comercial, *ceteris paribus*, basándose en los enfoques metodológicos más sólidos y relevantes disponibles en la profesión económica a efectos de análisis de política comercial. Estos análisis económicos no se basan en «el» modelo EGC, sino en diferentes modelos EGC que se adaptan para ajustarse mejor a la cuestión política pertinente en cada EI y EIS.

### 45

La base de datos del GTAP se crea con las fuentes de datos internacionales más fiables (incluidos datos de Eurostat para países de la UE), y se somete a un control constante por parte de los diferentes actores (Banco Mundial, OCDE, FMI, OMC, Naciones Unidas, FAO). La mayoría de los datos económicos que se usan en la base de datos del GTAP (como flujos comerciales, patrones de protección, PIB, consumo final) se actualiza con el último año disponible. En este caso, los datos obsoletos solo se refieren a coeficientes técnicos de las tablas de origen y destino de la UE. Los datos primarios de Eurostat muestran que el cambio en los coeficientes técnicos de las tablas de origen y destino de la UE es mínimo en el período 2000-2009.

Como parte del consorcio del GTAP, la Comisión tratará de asegurarse de que el GTAP use tablas de origen y destino e «input-output» de la UE cuando estén disponibles, y también de que en los metadatos del GTAP se indique, país por país, cuáles son las fuentes y de qué año son los datos utilizados.

Como se muestra en el informe de enero de 2014 del Centro Común de Investigación (JRC) de la Comisión Europea, actualizar coeficientes técnicos de la UE con el año más reciente disponible solo cambió marginalmente el impacto simulado del ALC UE-Corea del Sur.

### 46

Como la fuente de la mayoría de los datos de la UE en la base de datos del GTAP es en primer lugar Eurostat o los institutos nacionales de estadística, puede resultar superflua la implicación de Eurostat en una evaluación de calidad secundaria de los datos del GTAP.

### 47

La Comisión coincide en que la oportunidad de una EIS es muy importante para asegurarse de que es útil para los negociadores. Los servicios de la Comisión se proponen comenzar las EIS no más tarde de seis meses después del inicio de las negociaciones para asegurarse de que los informes puedan incorporarse de forma fructífera a las negociaciones. De las dieciocho EIS realizadas desde 1999, la EIS de Chile fue la única EIS en la que el informe final solo se entregó tras rubricarse el Acuerdo de Asociación.

### 48

Las EI y las EIS analizan el probable impacto del acuerdo comercial en sí sobre los sectores pertinentes, teniendo en cuenta la existencia de todas las políticas pertinentes de la UE. Al hacerlo, pueden mencionar (como con los países caribeños) o no explícitamente la política agrícola común (PAC).

### 49

La Comisión reconoce que la EIS relativa a los AAE no tiene el mismo nivel de cobertura y profundidad que las EIS más recientes. En parte, esto refleja la cobertura geográfica y temática tan amplia de esta EIS específica, más de setenta y cinco países. Ninguna EIS podría haber ofrecido una cobertura total de todas las posibles cuestiones en relación con todos los firmantes potenciales.

### 52

El estudio fue una evaluación económica del impacto de seis regímenes comerciales preferenciales sobre el comercio. Su objetivo declarado era analizar si los acuerdos habían tenido un impacto medible y estadísticamente significativo sobre las exportaciones e importaciones de la UE. No pretendía tener un alcance mayor ni ser una evaluación *ex post* completa. Posteriormente, la Comisión ha realizado evaluaciones *ex post* integrales para dos de los países implicados (México y Chile).

### 53

Aunque el informe de evaluación *ex post* para los países Euromed no contenía ningún régimen para una evaluación futura, la Comisión puede confirmar que es probable que esta evaluación *ex post* se lleve a cabo una vez se hayan resuelto las negociaciones en marcha y aplicado plenamente los acuerdos.

### 55

Tras la evaluación provisional del SPG se introdujeron cambios importantes en el sistema, que entró en vigor el 1 de enero de 2014, para abordar las carencias identificadas en la evaluación provisional.



Por ejemplo, el número de beneficiarios del SPG se redujo sustancialmente con el fin de centrarse en los beneficios para los países más necesitados (de más de ciento setenta países a unos noventa). Asimismo, se han incrementado las oportunidades de exportación para los países más pobres eliminando beneficios para sectores muy competitivos de ciertos países, como los textiles de China y la India.

### 61

La Comisión considera que la inclusión del origen junto con otros elementos de riesgo es aún más efectiva porque es más específica.

### 62

Han sido pocos (tres) los errores que el Tribunal ha encontrado en declaraciones de importación en las que se reclamaba la preferencia en virtud de procedimientos simplificados. El Reino Unido se ha comprometido a revisar su estrategia de control en cuanto al origen preferencial. Sin embargo, aunque no se han seleccionado regímenes comerciales preferenciales como un objeto de fiscalización en el Reino Unido, esto no significa que no se hayan realizado controles de origen en el contexto de otras fiscalizaciones a posteriori. La Comisión hará un seguimiento de los asuntos planteados por el Tribunal.

### 63

La extrapolación del Tribunal se realiza basándose en errores individuales que consisten en documentos o pruebas que faltan y que los importadores deberían haber conservado en el momento de la fiscalización del Tribunal. Sin embargo, estos errores no corroboran automáticamente que los bienes importados no sean del origen preferencial declarado en el momento de la importación. En su seguimiento de los errores individuales detectados por el Tribunal, la Comisión dará a los Estados miembros en cuestión la posibilidad de demostrar que los documentos y pruebas de origen estaban disponibles en el momento de la autorización y que todavía pueden facilitarse. Solo cuando no se faciliten pruebas es probable que los Estados miembros deban importar de recursos propios tradicionales si ello fuera resultado de sus errores administrativos.

La Comisión también apunta que la pérdida potencial no extrapolada de la que el Tribunal informó a los tres Estados miembros en relación con los errores individuales detectados asciende a 1 millón de euros, del cual un 91 % concierne a un Estado miembro.

### 64

Aún pueden facilitarse algunos de los documentos o pruebas que faltan como resultado del seguimiento por la Comisión de las conclusiones del TCE. Por lo tanto, el resultado final puede mostrar perfectamente índices sustancialmente más bajos. Además, las inspecciones de la Comisión sobre procedimientos simplificados en veintiún Estados miembros no mostraron índices de error elevados en la muestra de declaraciones de origen comprobada, y la repercusión financiera de los errores fue baja.

Los resultados del examen de los documentos de origen originales que realizó la Comisión durante sus inspecciones en el Reino Unido no concuerdan con las conclusiones del Tribunal.

### 66

Los errores que encontró el Tribunal consisten principalmente en la falta de pruebas o documentos justificativos. Cuando los certificados de origen muestren un sello o estén expedidos por una oficina que las autoridades de los países beneficiarios/socios no comunicaron a la Comisión, pueden enviarse a tales autoridades para su verificación.

También en relación con el apartado 64 anterior, la Comisión señala que, hoy en día, los importadores guardan casi todos los documentos justificativos y deben ponerlos a disposición de las autoridades aduaneras de conformidad con el artículo 77 del código aduanero comunitario. No pueden comprobarse el 100 % de los documentos y las comprobaciones tienen que realizarse basándose en análisis de riesgos, según lo previsto en el artículo 13 del código aduanero comunitario.



**67**

La Comisión hará un seguimiento de los errores que identificó el Tribunal y, si se determina que se deben importes de recursos propios tradicionales, se solicitará a los Estados miembros que tomen medidas para cobrar estos importes y paguen cualquier interés aplicable.

**71**

Se han enviado de nuevo a Filipinas con la dirección correcta las once solicitudes que España envió a Filipinas y se devolvieron sin entregarse.

**72**

La Comisión está siguiendo estos casos *a posteriori* con las autoridades italianas. Cuando proceda, se cargarán intereses.

**73**

La Comisión hará un seguimiento con las autoridades francesas de los casos en los que no se haya iniciado el cobro *a posteriori* tras la confirmación de que los certificados son nulos o no son auténticos, y solicitará el cobro de cualquier importe de recursos propios tradicionales debido y el pago de intereses, si procede.

**74**

La Comisión considera que los Estados miembros deberían tener en cuenta la información en su estrategia global de control y riesgos aduaneros y, en la medida en que la información de la comunicación de asistencia mutua afecte al Estado miembro, tomar medidas para cobrar importes de recursos propios tradicionales debidos y tomar medidas para evitar pérdidas futuras.

**75**

En todos los casos mencionados, los Estados miembros han analizado y tenido en cuenta la información en sus evaluaciones de riesgo. Corresponde a los Estados miembros decidir, tras analizar su patrón comercial, si introducen información de comunicaciones de AM con forma de perfiles de riesgo en sus sistemas de gestión de riesgos, pero no están obligados a hacerlo. Francia ha explicado que no sería efectivo crear un perfil de riesgo en el caso de la notificación de comunicación de AM pertinente porque la información no tiene impacto en Francia. En el caso de España, la muestra se relacionaba con operadores que estaban excluidos de los circuitos de control de «comunicación previa». La Comisión ya había solicitado a las autoridades españolas que corrigieran esta práctica. La Comisión considera que solo necesita establecerse un perfil de riesgo basado en la información que se incluye en una solicitud de comunicación de AM si la información tiene un impacto sobre el Estado miembro.

**77**

La Comisión está realizando un seguimiento de todos estos casos de cobro con las autoridades de los Estados miembros y, cuando los importes de recursos propios tradicionales se deban como resultado de un error administrativo, se les pedirá que ofrezcan estos importes con intereses, si procede.

Se ha solicitado al Reino Unido que ofrezca el importe de recursos propios tradicionales relacionado con las comunicaciones de AM pertinentes que ha reconocido como prescrito debido a controles internos ineficaces. Francia se ha opuesto a esta conclusión y la Comisión ha solicitado información adicional.

**78**

La Comisión destaca que, en este caso, el Estado miembro implicado ya ha tomado medidas apropiadas para evitar que se repita en el futuro una situación similar.

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 79.

### 79

El Estado miembro implicado ya ha informado a la Comisión de que sus autoridades aduaneras tuvieron intercambios de alto nivel con las autoridades judiciales nacionales y que están inmersas en el proceso de modificar la legislación fiscal nacional para evitar que se repita en el futuro una situación similar.

La Comisión realizará un seguimiento de este asunto con las autoridades españolas.

### 80

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 78.

### 82

La evaluación de la capacidad de un país beneficiario es una parte integral del proceso de negociación con cada socio, incluyendo el ejercicio de delimitación. No obstante, no se refleja en un informe de evaluación formal.

En general, las negociaciones ofrecen el marco apropiado para que la Comisión evalúe la capacidad de las autoridades de los países socios para administrar adecuadamente el acuerdo teniendo en cuenta, por ejemplo, experiencias con acuerdos de cooperación aduanera existentes y otros mecanismos de cooperación. Ha habido evaluaciones previas más detalladas con respecto a los acuerdos de estabilización y asociación con los países balcánicos.

### 83

Se ha elaborado un plan de acción de la Comisión relativo a la supervisión de normas de origen preferenciales, en virtud del cual las visitas a un país que se beneficia de un trato preferencial son una de las actividades sugeridas. El plan de acción abarcará regímenes unilaterales como SPG y acuerdos bilaterales con países socios.

### 84

En la sentencia del Tribunal de Justicia que menciona el Tribunal de Cuentas, el hecho de que la Comisión no usara plenamente los derechos y facultades que le otorga el Acuerdo de Asociación con Turquía refleja solo un caso específico y, por lo tanto, no puede desembocar en una conclusión general.

Los artículos 220, apartado 2, letra b), y 239 del código aduanero establecen excepciones al principio general de cobro de derechos de importación. En tales casos, a pesar de que exista una deuda aduanera y del hecho de que no se hayan satisfecho las condiciones para un trato preferencial de los bienes, el solicitante (apoyado por sus autoridades nacionales cuando el expediente se presente a la Comisión para que tome una decisión) pide una excepción al principio de cobro o no remisión/devolución de derechos de importación.

Las disposiciones que rigen estas excepciones deben interpretarse restrictivamente y se evalúan caso por caso.

Las excepciones al principio de cobro exigen: a) la existencia de un error por parte de la autoridad aduanera que la persona responsable no podría haber detectado razonablemente actuando de buena fe y cumpliendo lo dispuesto en la declaración en aduana, o b) la existencia de una situación especial en la que no pueda atribuirse negligencia o engaño al deudor.

### 85

La Comisión considerará cuidadosamente este sistema de información periódica dentro de sus acciones de supervisión nuevas y mejoradas.

### 89

La Comisión examinará este asunto en el marco de sus nuevas acciones de supervisión planeadas, con el fin de mejorar la calidad de la información que los Estados miembros facilitan y de garantizar, entre otras cosas, que la información de los Estados miembros se centre de manera más efectiva en anomalías que exijan medidas correctoras.

**90**

La Comisión agradece la conclusión del Tribunal de que la OLAF demostró con éxito que los bienes importados no podían optar a medidas de aranceles preferenciales, exceptuando una investigación.

**91**

La acción de cobro tras las investigaciones de la OLAF sobre casos aduaneros es tarea de las autoridades nacionales y queda fuera del control de la OLAF.

Así, el importe realmente cobrado refleja la actuación de los Estados miembros y no de la OLAF, y no es oportuno usar este importe como un indicador de la actuación de la OLAF.

La OLAF ofrece a las autoridades competentes de los Estados miembros toda la información necesaria para facilitar sus acciones de cobro.

Nuevas disposiciones introducidas en el Reglamento (UE, Euratom) nº 883/2013 relativo a las investigaciones efectuadas por la OLAF<sup>9</sup> exigen que los Estados miembros faciliten a la OLAF información sobre acciones que hayan emprendido tras las recomendaciones de la OLAF, entre otras cosas, sobre el cobro de importes debidos. Esto refuerza la supervisión de las acciones de cobro de los Estados miembros y mejora aún más el seguimiento financiero de las investigaciones de la OLAF.

**92**

La Comisión realiza un seguimiento sistemático de todos los casos identificados de responsabilidad financiera de los Estados miembros como resultado de retrasos en procedimientos de cobro. Realizará un seguimiento de las conclusiones del Tribunal y solicitará el cobro de recursos propios tradicionales y el pago de intereses, cuando proceda. El importe de los derechos que se indican en el informe de la OLAF es el importe cuyo cobro se recomienda, y el importe real que puede cobrarse solo puede determinarse de forma definitiva tras el seguimiento.

9 Reglamento (UE, Euratom) nº 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (Euratom) nº 1074/1999 del Consejo, DO L 248 de 18.9.2013.

**94**

La principal función de la comunicación de AM es alertar a los Estados miembros sobre los riesgos de fraude identificados y obtener su cooperación para abordarlos con eficacia y eficiencia. La OLAF aplica plenamente los requisitos del Reglamento (CE) nº 515/97<sup>10</sup> existente [modificado por el Reglamento (CE) nº 766/2008<sup>11</sup>]. Es responsabilidad de los Estados miembros analizar el riesgo relacionado con su territorio basándose en la información facilitada, así como tomar todas las medidas necesarias de conformidad con las disposiciones de la legislación aduanera de la UE.

**95**

Los importes que los Estados miembros declararen incobrables no constituyen necesariamente pérdidas definitivas para el Presupuesto de la UE, ya que la Comisión examina la diligencia de los Estados miembros a la hora de cobrar estos importes en virtud del artículo 17, apartado 2, del Reglamento 1150/2000 y los hace responsables cuando no se demuestre diligencia en los procedimientos de cobro.

## Cuadro 2

Con arreglo al procedimiento del artículo 17 del Reglamento (CE, Euratom) nº 1150/2000 del Consejo, la Comisión ya había examinado este caso en 2013.

Posteriormente se pidió a Polonia que ofreciera estos importes porque no se habían tomado medidas de precaución en el momento de la importación, tal y como solicitó la OLAF en su comunicación de AM.

10 Reglamento (CE) nº 515/97 del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre estas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria (DO L 82 de 22.3.1997, p. 1).

11 Reglamento (CE) nº 766/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 515/97 del Consejo, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre estas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria (DO L 218 de 13.8.2008, p. 48).

### 96

Desde 2001, la Comisión ha propuesto que todos los regímenes comerciales preferenciales de la UE, tanto autónomos como convencionales, incluyan la posibilidad de una retirada temporal de las preferencias en caso de problemas particulares con la gestión de las preferencias y/u otros incumplimientos significativos de la legislación aduanera o falta de cooperación. También incluyen la posibilidad de emitir notificaciones a importadores. La Comisión seguirá proponiendo la inclusión de estas salvaguardas en todos los regímenes comerciales preferenciales futuros.

La Comisión propone la inclusión de la cláusula de GEA en todos los acuerdos comerciales en los que no se acuerde una autocertificación, y seguirá haciéndolo en todos los acuerdos comerciales futuros y en los que se renegocien.

### 97

Véase la respuesta en el apartado 84. Los casos notificados a la Comisión se refieren a excepciones al principio general de cobro de derechos de importación o exportación y exigen que un deudor actuando de buena fe y cumpliendo las disposiciones aplicables no pudiera detectar los errores de la autoridad aduanera o bien la existencia de una situación especial, siempre que el deudor no fuera negligente. Corresponde a la autoridad aduanera que toma la decisión el evaluar si se cumplen estas condiciones.

### 98

La Comisión seguirá proponiendo la inclusión de la cláusula de GEA en todos los acuerdos comerciales en los que no se acuerde una autocertificación.

### Cuadro 3 b)

La no publicación se relacionó con dificultades de traducción en el período previo a la adhesión.

### Cuadro 3 c)

Con respecto al seguimiento de la notificación a importadores sobre importaciones de atún de El Salvador, la Comisión ha reaccionado entretanto a la conclusión de la fiscalización del Tribunal y ha enviado una carta con preguntas detalladas a El Salvador.

### Cuadro 3 d)

Véase la respuesta al apartado III e).

### 102

Las investigaciones de la OLAF referidas por el Tribunal que demuestran que los países beneficiarios/socios carecen de los conocimientos para aplicar estas normas se relacionan con el período anterior a la reforma de las normas de origen del SPG. En virtud de la reforma, se han simplificado las normas de acumulación regional del SPG, haciéndolas más fáciles de gestionar para los países socios.

### 103

El Tribunal identifica un conflicto de acumulación particular si se aplican diferentes normas a países en la misma región. La flexibilidad introducida en las normas del SPG estaba dirigida a facilitar la acumulación de origen entre países en desarrollo incluso cuando se aplicaran diferentes normas de origen. Esto reviste una gran importancia para los países menos desarrollados, que están sujetos a diferentes normas en comparación con otros países beneficiarios del SPG. Hay mecanismos en el Reglamento del SPG para evitar la elusión.

### Cuadro 4

Las relaciones comerciales preferenciales UE-México se rigen por un sistema preferencial basado en un Acuerdo, en virtud del cual es obligatorio solicitar una verificación posterior del origen preferencial por parte del país de exportación antes de considerar cualquier negativa de preferencia. La Comisión está considerando las acciones adicionales que se necesiten emprender en estos casos.

## Conclusiones y recomendaciones

### 108

Aunque las evaluaciones *ex ante* y *ex post* de la Comisión para determinar las repercusiones económicas y de otro tipo de los regímenes comerciales preferenciales han evolucionado con el tiempo, la Comisión considera que los responsables políticos, otros actores y los contribuyentes europeos están hoy en día plenamente informados sobre las principales ventajas y desventajas de las diferentes opciones de la política comercial.

Desde 1999, todas las negociaciones comerciales importantes de ámbito bilateral y multilateral han ido acompañadas de una EIS que analizaba detalladamente el impacto económico (pero también social y medioambiental) previsto del régimen comercial preferencial. Desde 2010 [con una excepción, véase la respuesta de la Comisión al apartado IIIa)], todas las negociaciones comerciales importantes han ido precedidas, antes de su inicio, de una EI que evaluaba las probables repercusiones económicas del régimen comercial preferencial, incluida una evaluación de los ingresos que probablemente no se percibieran.

### 109

Aunque la Comisión reconoce que hay margen para mejorar, no comparte plenamente la evaluación del Tribunal. Se seguirán haciendo esfuerzos considerables para elaborar EI y EIS de gran calidad en el futuro. La Comisión advierte que el Tribunal ha elegido una muestra que solo incluía una EI realizada con las nuevas Directrices para las EI emitidas en 2009. Como consecuencia, el análisis del Tribunal no reconoce lo suficiente el progreso sustancial en las EI como apoyo de regímenes comerciales preferenciales desde 2010.

En lo que respecta a las evaluaciones *ex post*, se han finalizado relativamente pocas, lo que refleja los períodos prolongados que deben transcurrir para que los regímenes comerciales preferenciales estén plenamente vigentes. Sin embargo, ahora la Comisión está aumentando el ritmo a este respecto.

### 110

Un sistema como el SPG solo es una herramienta para abordar las necesidades de países en desarrollo, y no se debe sobrestimar su capacidad para resolver problemas de países en desarrollo. El sistema (en el marco de la legislación de la OMC) acaba de reformarse basándose en las conclusiones de análisis provisionales.

## Recomendaciones 1 a 4

- 1) La Comisión acepta la recomendación del Tribunal con respecto a llevar a cabo una EI y una EIS para regímenes comerciales preferenciales, así como justificar debidamente situaciones en las que esto no fuera posible. Así lo hará de conformidad con las directrices para las EI existentes y el manual para las EIS, y ha estimado los ingresos no percibidos en su evaluación de impacto más reciente con respecto a Japón y los EE. UU.
- 2) Con respecto a la oportunidad del análisis, la Comisión se propone comenzar las EIS no más tarde de seis meses después del inicio de las negociaciones para asegurarse de que puedan incorporarse de forma fructífera al proceso de negociación y aprobación.

Actualmente se invita sistemáticamente a Eurostat a que sea un miembro de los grupos de control que supervisan las EIS.

La Comisión está tratando de intensificar la cooperación en cuanto a la calidad de las fuentes de datos estadísticos en una actualización continua del acuerdo sobre el nivel del servicio entre la DG Comercio y Eurostat.

- 3) La Comisión acepta la recomendación del Tribunal sobre los regímenes comerciales preferenciales con un impacto económico, social y medioambiental significativo.

Refleja los compromisos que la Comisión ya ha asumido de llevar a cabo evaluaciones *ex post* sobre regímenes comerciales preferenciales con un impacto económico, social y medioambiental significativo de forma más sistemática, con el fin de ayudar a supervisar los impactos de los acuerdos comerciales de la UE<sup>12</sup>.

12 Comunicación COM(2010) 612 :«Comercio, crecimiento y asuntos mundiales».

- 4) La Comisión acepta la recomendación del Tribunal.

Véase la respuesta al apartado 55 anterior. Tras la evaluación provisional del SPG, se introdujeron cambios importantes en el sistema para abordar estas carencias. Como las preferencias arancelarias con el nuevo Reglamento del SPG [Reglamento (UE) nº 978/2012] solo se aplican a partir del 1 de enero de 2014, la Comisión revisará el sistema; en 2016 informará al Parlamento Europeo y a los Estados miembros sobre las repercusiones del sistema y, en 2017, sobre el funcionamiento general del nuevo Reglamento.

### 111

La extrapolación del Tribunal se realiza basándose en errores individuales que consisten en documentos o pruebas que faltan y que los importadores deberían haber conservado en el momento de la fiscalización del Tribunal. Sin embargo, estos errores no corroboran automáticamente que los bienes importados no sean del origen preferencial declarado en el momento de la importación. En su seguimiento de los errores individuales detectados por el Tribunal, la Comisión dará a los Estados miembros en cuestión la posibilidad de demostrar que los documentos y pruebas de origen estaban disponibles en el momento de la autorización y que todavía pueden facilitarse. Solo cuando no se faciliten pruebas es probable que los Estados miembros deban importar de recursos propios tradicionales si ello fuera resultado de sus errores administrativos.

La Comisión señala que, hoy en día, los importadores guardan casi todos los documentos justificativos y deben ponerlos a disposición de las autoridades aduaneras de conformidad con el artículo 77 del código aduanero comunitario. No pueden comprobarse el 100 % de los documentos y las comprobaciones tienen que realizarse basándose en análisis de riesgos, según lo previsto en el artículo 13 del código aduanero comunitario.

La Comisión también apunta que la pérdida potencial no extrapolada de la que el Tribunal informó a los tres Estados miembros en relación con los errores individuales detectados asciende a 1 millón de euros, del cual un 91 % concierne a un Estado miembro.

### 112

La información de comunicaciones de AM no siempre tiene que suponer la creación de un perfil de riesgo, ya que puede que la información no afecte al Estado miembro.

En todos los casos mencionados, los Estados miembros han analizado y tenido en cuenta la información en sus evaluaciones de riesgo.

### 113

El Tribunal basa su conclusión en la debilidad del sistema REM/REC en un caso específico en España. El Estado miembro implicado ya ha informado a la Comisión que sus autoridades aduaneras tuvieron intercambios de alto nivel con las autoridades judiciales nacionales y que están inmersas en el proceso de modificar la legislación fiscal nacional para evitar que se repita en el futuro una situación similar.

La Comisión realizará un seguimiento de este asunto con las autoridades españolas.

### 114

Hay medios al margen de los informes de evaluación formal para quedar satisfecho sobre la capacidad del país tercero a la hora de administrar adecuadamente el régimen comercial preferencial. La evaluación tiene lugar durante el proceso de negociación de acuerdos bilaterales.

Con respecto a la supervisión, la Comisión usa diferentes herramientas, como notificaciones a importadores, provisión de asesoramiento a países beneficiarios, etc., especialmente en el contexto del SPG. Se ha elaborado un plan de acción de la Comisión relativo a la supervisión de normas de origen preferenciales, en virtud del cual las visitas a un país beneficiario son una de las actividades sugeridas. El plan de acción abarcará regímenes unilaterales como SPG y acuerdos bilaterales con países socios.

Asimismo, la Comisión también se refiere a sus respuestas en los apartados del 81 al 86.

### 115

La Comisión realizará un seguimiento de los casos identificados por el Tribunal y abordará problemas cooperando con los Estados miembros y los países que se benefician de las preferencias, en el contexto tanto de regímenes unilaterales como de acuerdos bilaterales.

### 116

Aunque la Comisión acepta que la prescripción plantea dificultades para el cobro, recuerda que el deber de los Estados miembros es tomar las medidas apropiadas para garantizar el cobro puntual de los derechos de importación en la mayor medida posible.

La Comisión realiza un seguimiento sistemático de todos los casos identificados de responsabilidad financiera de los Estados miembros como resultado de retrasos en procedimientos de cobro. Realizará un seguimiento de las conclusiones del Tribunal y solicitará el pago de recursos propios tradicionales y de intereses cuando los importes debidos sean resultado de errores administrativos.

### 117

Véanse las respuestas a los apartados 96 y 99.

La Comisión seguirá proponiendo la inclusión de la cláusula de GEA en todos los acuerdos comerciales en los que no se acuerde una autocertificación.

### 120

Véanse las respuestas a los apartados III d) y e), V d) y g), 82, 83, 96, 99 d), 106 y 114, y a la recomendación 12.

### Recomendaciones 5 a 13

- 5) La Comisión también evaluará en qué casos particulares son útiles tales perfiles de riesgo y cómo deberían aplicarse en el área de las normas de origen en virtud de regímenes comerciales preferenciales.
- 6) En el curso de sus inspecciones en los últimos años, la Comisión se ha centrado especialmente en la eficacia de los sistemas de gestión de riesgos y de las estrategias de control de los Estados miembros. Ha elaborado informes temáticos sobre sus inspecciones de la Estrategia de control aduanero (2009), Procedimiento de domiciliación (2011) y Tránsito (2012) y ha presentado estos informes a los Estados miembros en el Comité Consultivo de Recursos Propios y en el Grupo de Política Aduanera. Seguirá verificando que los Estados miembros mejoran la eficacia de sus sistemas de gestión de riesgos y de sus estrategias de control.

7) La Comisión seguirá fomentando que los Estados miembros tomen todas las medidas de precaución apropiadas tras recibir comunicaciones de AM.

8) La evaluación de la capacidad de un país que se beneficie de un trato preferencial es una parte integral del proceso de negociación con cada socio. No obstante, no se refleja en un informe de evaluación formal. La Comisión incluirá una evaluación de esta capacidad en los ejercicios formales de delimitación que preceden a las nuevas negociaciones.

En general, las negociaciones ofrecen el marco apropiado para que la Comisión evalúe la capacidad de las autoridades de los países socios para administrar adecuadamente el acuerdo.

9) La Comisión planteará este asunto a los Estados miembros (durante la supervisión) con vistas a mejorar la calidad de la información que los Estados miembros facilitan con respecto a la cooperación administrativa. El procedimiento de información también se simplificará.

10) La Comisión hará un seguimiento de los países que se beneficien de un trato preferencial con respecto al cual la fiscalización del Tribunal revelare que existen problemas relativos a la cooperación administrativa. Se ha elaborado un plan de acción de la Comisión relativo a la supervisión de normas de origen preferenciales, lo que sugiere diferentes rectificaciones.

11) La Comisión apunta que la recuperación financiera es responsabilidad de los Estados miembros.

La OLAF seguirá facilitando a las autoridades competentes de los Estados miembros toda la información necesaria para facilitar sus acciones de cobro.



Nuevas disposiciones introducidas en el Reglamento (UE, Euratom) nº 883/2013 relativo a las investigaciones efectuadas por la OLAF<sup>13</sup> exigen que los Estados miembros faciliten a la OLAF información sobre acciones que hayan emprendido tras las recomendaciones de la OLAF, entre otras cosas, sobre el cobro de importes debidos. Esto refuerza la supervisión de las acciones de cobro de los Estados miembros y mejora aún más el seguimiento financiero de las investigaciones de la OLAF.

La Comisión realiza un seguimiento sistemático de todos los casos identificados de responsabilidad financiera de los Estados miembros como resultado de retrasos en procedimientos de cobro. Así seguirá haciéndolo.

- 12) Desde 2001, la Comisión ha propuesto que todos los regímenes comerciales preferenciales de la UE, tanto autónomos como convencionales, incluyan la posibilidad de una retirada temporal de las preferencias en caso de problemas particulares con la gestión de las preferencias y/u otros incumplimientos significativos de la legislación aduanera o falta de cooperación. La Comisión considera que estas salvaguardas han resultado ser suficientes y continuará proponiendo su inclusión en todos los regímenes comerciales preferenciales futuros.

A finales de 2013, la posibilidad de una retirada temporal de preferencias ya se incluía en cuatro regímenes autónomos (incluido el SPG) que abarcaban a casi doscientos países y acuerdos preferenciales con más de treinta países.

Actualmente la Comisión está negociando la inclusión de disposiciones para la retirada temporal de preferencias en regímenes comerciales preferenciales con varios socios, incluidos Japón, Vietnam, Marruecos, Tailandia y Canadá.

La Comisión seguirá proponiendo la inclusión de la cláusula de GEA en todos los acuerdos comerciales futuros en los que no se acuerde una autocertificación.

- 13) La Comisión seguirá promoviendo la sustitución de certificados de origen y de circulación por la autocertificación de los exportadores.

### Respuesta al anexo V

#### 1

Los modelos EGC son herramientas muy avanzadas y, al contrario que otros modelos disponibles, se adaptan mejor para medir el impacto sobre toda la economía de cambios en la política comercial y ofrecen resultados sobre un amplio abanico de indicadores socioeconómicos sectoriales (ingresos arancelarios, importaciones, exportaciones, precios de producción, salarios, emisiones de CO<sub>2</sub>, etc.). Esto es de máxima importancia para los negociadores y otros actores. Los EIS complementan los resultados del modelo EGC con análisis cualitativos y sectoriales, incluyendo la economía sumergida cuando los datos lo permitan. Hasta ahora, los datos sobre la economía sumergida no han sido lo suficientemente fiables como para usarse.

#### 2

- a) Numerosos académicos y organizaciones internacionales han evaluado los efectos a largo plazo de cambios en la política comercial, y los gobiernos han usado y aceptado sus resultados de forma generalizada.
- b) Los modelos EGC se usan con fines de simulación, no para previsiones. Se basan en sólidos cimientos teóricos y, al mismo tiempo, se basan en datos económicos reales que replican el comportamiento económico de los agentes.
- c) La incorporación de productos y países en categorías más amplias se decide basándose en los aspectos específicos de las economías consideradas. Si se consideran de utilidad, los resultados de los modelos EGC se complementan con análisis de equilibrio parcial que pueden diferenciar entre, por ejemplo, diferentes categorías de trigo.

<sup>13</sup> Reglamento (UE, Euratom) nº 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (Euratom) nº 1074/1999 del Consejo, DO L 248 de 18.9.2013.



## Respuestas de la Comisión

- d) Como en el caso de la incorporación de productos, la incorporación de regiones se adapta a situaciones específicas, y cada EI/EIS pertinente se realiza con el fin de centrarse en lo que se considere de mayor interés.
- e) En los últimos años, se han logrado progresos significativos en estas áreas. La Comisión financió la creación de una base de datos global de inversión directa extranjera que ahora se usa en la modelización EGC, y como miembro de la Junta del GTAP apoya una nueva base de datos global sobre migración.
- f) La modelización EGC también se complementa con modelizaciones cuantitativas adicionales (en particular de efectos sociales y medioambientales) y análisis sectoriales más detallados.



## **CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **Publicaciones gratuitas:**

- Un único ejemplar:  
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:  
En las representaciones de la Unión Europea ([http://ec.europa.eu/represent\\_es.htm](http://ec.europa.eu/represent_es.htm)),  
en las delegaciones en terceros países ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm))  
o contactando con Europe Direct a través de [http://europa.eu/europedirect/index\\_es.htm](http://europa.eu/europedirect/index_es.htm)  
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (\*).

(\*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

### **Publicaciones de pago:**

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Suscripciones de pago:**

- A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_es.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm)).

Los acuerdos comerciales preferenciales son un instrumento esencial de la política comercial de la UE. El comercio aporta beneficios económicos tanto a la UE como a los países asociados y fomenta el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza de los países en desarrollo. El informe evalúa si los acuerdos comerciales preferenciales están bien gestionados por la Comisión y los Estados miembros. La conclusión es que la Comisión no ha evaluado adecuadamente todos los efectos económicos de los acuerdos comerciales preferenciales y que la integridad de la percepción de ingresos no está garantizada porque los controles aduaneros practicados por los Estados miembros son insuficientes y también existen deficiencias en la supervisión de la Comisión.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

