

ES

2017

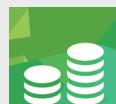
N.º

19

Informe Especial

Regímenes de importación: las insuficiencias en el marco jurídico y una aplicación ineficaz afectan a los intereses financieros de la UE

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



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Equipo auditor

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El TCE selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala IV (presidida por Baudilio Tomé Muguruza, Miembro del TCE), especializada en los ámbitos de regulación de mercados y economía competitiva. La fiscalización fue dirigida por Pietro Russo, Miembro del TCE, y fue asistido en la elaboración del informe por Chiara Cipriani, jefa de gabinete, Benjamin Jakob, agregado de gabinete, Paul Stafford, gerente principal, y Carlos Soler, jefe de tarea. El equipo auditor estuvo formado por Dan Danielescu, Maria Echanove, Josef Edelmann, Benny Fransen y Francois Gautier.



De izquierda a derecha: Paul Stafford, Dan Danielescu, Benjamin Jakob, Maria Echanove, Benny Fransen, Pietro Russo, Josef Edelmann, Chiara Cipriani y Carlos Soler Ruiz.

ÍNDICE

	Apartado
Abreviaciones	
Glosario	
Resumen	I - XII
Introducción	1 - 21
Cómo se produce la evasión de derechos de aduana	8 - 9
La brecha fiscal de aduanas y su impacto	10
Cómo afrontar la evasión de derechos de aduana: controles aduaneros e intercambio de información	11 - 21
Alcance y enfoque de la fiscalización	22 - 24
Observaciones	25 - 141
El sistema actual no prioriza la importancia de los derechos de aduana como fuente de financiación del presupuesto de la UE	25 - 40
La Comisión no ha efectuado una estimación de la brecha fiscal de aduanas	26 - 28
Existe un desincentivo para que los Estados miembros lleven a cabo controles aduaneros	29 - 32
El déficit de financiación de los sistemas informáticos transeuropeos puede retrasar la aplicación del Código Aduanero de la Unión	33 - 38
La financiación de las infraestructuras de aduanas de los Estados miembros en el marco del programa de acción Hércules no siempre está vinculada a la protección de los intereses financieros de la UE	39 - 40
Las herramientas y los programas de la UE para el intercambio de información aduanera y para el aumento de la cooperación no han alcanzado su pleno potencial	41 - 69
La UE ha creado canales de información prometedores entre los Estados miembros y entre estos y la Comisión, pero existen insuficiencias en su contenido y uso	42 - 55
La cooperación y el intercambio de información con los países no pertenecientes a la UE está mejorando	56 - 61

Los programas de acción de la UE han impulsado el intercambio de conocimientos y la cooperación entre los Estados miembros, pero no han sido eficaces para garantizar que todas las administraciones aduaneras actúen como una sola	62 - 69
La UE ha avanzado hacia la aplicación uniforme de la legislación aduanera	70 - 88
En general el TARIC garantiza la aplicación uniforme de las medidas arancelarias	72 - 81
La Comisión ha aplicado las recomendaciones del Tribunal de Cuentas sobre información arancelaria vinculante	82 - 84
Todavía no existen decisiones de valoración a escala de la UE	85 - 88
Los Estados miembros no aplican un enfoque homogéneo al control aduanero de las importaciones, lo que puede dar lugar a insuficiencias en el pago de los derechos de aduana	89 - 110
La falta de un enfoque uniforme de los controles aduaneros de infravalor distorsiona la elección del Estado miembro de importación	91 - 104
Los Estados miembros aplican distintos enfoques para combatir los fraudes de origen y clasificación	105 - 107
Los Estados miembros aplican distintos enfoques con respecto a los regímenes sancionadores	108 - 110
Existen lagunas en el control aduanero de las importaciones	111 - 141
Los Estados miembros no llevan a cabo controles previos a la llegada de las mercancías para proteger los intereses financieros de la UE	114 - 115
Los Estados miembros no siempre llevan a cabo los controles sugeridos por sus sistemas de gestión de riesgos	116 - 118
El nivel de controles <i>a posteriori</i> no compensa la reducción de los controles de despacho en los regímenes simplificados	119 - 125
Los controles posteriores al despacho aduanero rara vez incluyen importaciones en otros Estados miembros	126 - 131
La falta de controles de la franquicia arancelaria en envíos de poco valor está dando lugar a insuficiencias en el pago de derechos de aduana	132 - 141
Conclusiones y recomendaciones	142 - 149

Anexo I - Enfoque de auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo en la Comisión

Anexo II - Enfoque de auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo en los Estados miembros

Respuesta de la Comisión

ABREVIACIONES

- AAM:** Acuerdos de asistencia mutua
- ACP:** Acuerdo comercial preferencial
- AFIS:** Sistema de información contra el fraude
- AM:** Asistencia mutua
- B2C:** Business to Consumer (de empresa a consumidor)
- CA:** Cooperación administrativa
- CAU:** Código aduanero de la Unión
- CCI:** Centro Común de Investigación
- CRMS:** Sistema común de gestión de riesgo en las aduanas
- CSM:** Mensaje sobre el paradero de los contenedores
- CUP:** Desempeño de la Unión Aduanera
- DAD:** Derechos antidumping
- DC:** Derechos compensatorios
- DCA:** Disposiciones de cooperación administrativa
- DG Fiscalidad y Unión Aduanera:** Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera
- DG Presupuestos** Dirección General de Presupuestos
- DSE:** Declaración sumaria de entrada
- DUA:** Documento único administrativo.
- HMRC:** Administración tributaria y aduanera británica
- IAV** Información arancelaria vinculante
- IVA:** Impuesto sobre el valor añadido
- OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- OEA:** Operador económico autorizado
- OLAF:** Oficina Europea de Lucha contra el Fraude
- OMA:** Organización Mundial de Aduanas
- P2P:** Private to private (de particular a particular)
- PE:** Parlamento Europeo
- RA 42:** Régimen aduanero 42
- RD CAU:** Reglamento Delegado del Código Aduanero de la Unión
- RE CAU:** Reglamento de ejecución del Código Aduanero de la Unión

RIF: Formulario electrónico de información sobre riesgos

RNB: Renta nacional bruta

RPT: Recursos propios tradicionales

SIA: Sistema de Información Aduanero

SMS: Sistema de gestión de sellos

TARIC: Arancel aduanero integrado de la Comunidad

UE: Unión Europea

GLOSARIO

Ámbitos prioritarios de control: Parte del marco común de gestión de riesgos que abarca regímenes aduaneros particulares, tipos de mercancías, rutas de tráfico, modos de transporte u operadores económicos sujetos a niveles más elevados de análisis de riesgos y controles aduaneros durante un período determinado.

Asistencia mutua: Cualquier acción de una administración de aduanas en nombre propio o en colaboración con otra administración de aduanas para la aplicación adecuada de la legislación aduanera y para la prevención, investigación y represión de delitos aduaneros.

Autoridades aduaneras: Administraciones aduaneras de los Estados miembros y cualquier otra autoridad responsable de la aplicación de la legislación aduanera.

a) se obtengan enteramente en el territorio aduanero de la Unión y no incorporen ninguna mercancía importada de países o territorios situados fuera del territorio aduanero de aquella;

b) se introduzcan en el territorio aduanero de la Unión procedentes de países o territorios situados fuera de dicho territorio y se despachen a libre práctica;

c) se obtengan o produzcan en el territorio aduanero de la Unión solo con las mercancías a las que se refiere la letra b) o con mercancías que respondan a los criterios indicados en las letras a) y b).

Control documental: Verificación de la exactitud, integridad y validez de la información incluida en la declaración en aduana (p. ej. descripción de la mercancía, valor o cantidad) o en otros documentos (p. ej. licencias de importación o certificados de origen).

Control físico: Examen de la mercancía, incluido el recuento detallado y la extracción de muestras para comprobar si se ajustan a la declaración en aduana que acompaña a la mercancía.

Controles aduaneros: Actos específicos realizados por las autoridades aduaneras a fin de garantizar la conformidad con la normativa aduanera y otra normativa que regule la entrada, salida, tránsito, entrega y uso final de las mercancías que circulen entre el territorio

aduanero de la Unión y países o territorios no pertenecientes a esta, así como la presencia y la circulación en el territorio aduanero de la Unión de mercancías no pertenecientes a la Unión y de mercancías incluidas en el régimen de destinos especiales.

Decisión: Todo acto de las autoridades aduaneras relativo a la legislación aduanera, mediante el que se pronuncien sobre un caso concreto y que conlleve efectos jurídicos para el interesado.

Declaración en aduana: Acto por el que una persona expresa, en la forma y el modo establecidos, la voluntad de incluir las mercancías en un determinado régimen aduanero, con mención, en su caso, de las disposiciones particulares que deban aplicarse.

Declaración sumaria de entrada: El acto por el que una persona informa a las autoridades aduaneras, en la forma y el modo establecidos, y dentro de un plazo concreto, de que determinadas mercancías van a entrar en el territorio aduanero de la Unión.

Derecho de importación: Derechos de aduana que deben pagarse por la importación de mercancías.

Despacho de aduana: Formalidades aduaneras que se han de efectuar a fin de que el solicitante pueda disponer de las mercancías.

Elección elusiva del lugar de importación: El acto de elegir el lugar de importación con menos controles, a fin de pagar menos derechos de aduana ilegalmente.

Estado miembro de importación: Estado Miembro en el que se importan físicamente a la UE las mercancías y son despachadas a libre práctica.

Estatuto aduanero: Estatuto de una mercancía como mercancía de la Unión o como mercancía no perteneciente a la Unión.

Gestión de riesgos: La detección sistemática de los riesgos, también mediante controles aleatorios, y la aplicación de todas las medidas que sean necesarias para reducir la exposición a ellos.

Inspecciones posteriores al despacho aduanero: Control de los operadores a través del examen de sus cuentas, registros y sistemas a fin de garantizar el respeto de la normativa aduanera y de evaluar los riesgos ligados a su actividad.

Legislación aduanera: El cuerpo legal integrado por: el código y las disposiciones para completarlo o para su ejecución adoptadas a nivel de la Unión o a nivel nacional, el arancel aduanero común, la legislación relativa al establecimiento de un régimen de la Unión de franquicias aduaneras y los acuerdos internacionales que contengan disposiciones aduaneras aplicables en la Unión.

Levante de una mercancía: El acto por el que las autoridades aduaneras pongan las mercancías a disposición de los fines concretos del régimen aduanero en el que se hayan incluido.

Mercancías no pertenecientes a la Unión: Mercancías que no sean de la Unión o que hayan perdido su estatuto aduanero de mercancías de la Unión.

Mercancías pertenecientes a la Unión: Mercancías comprendidas en alguna de las siguientes categorías:

Otros controles *a posteriori*: Verificaciones de la exactitud, integridad y validez de la información incluida en declaraciones en aduana (p. ej. descripción de la mercancía, valor o cantidad) o en otros documentos (p. ej. licencias de importación o certificados de origen) realizadas después de la importación de las mercancías.

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

Presentación de las mercancías en aduana: Notificación a las autoridades aduaneras de la llegada de las mercancías a la aduana o a cualquier otro lugar designado o aprobado por las autoridades aduaneras.

Régimen aduanero 42: Sistema que utiliza un importador para obtener una exención del IVA cuando las mercancías importadas van a ser transportadas a otro Estado miembro. El IVA se grava en el Estado Miembro de destino de las mercancías.

Régimen aduanero: Cualquiera de los regímenes en los que puedan incluirse las mercancías con arreglo al código, a saber: despacho a libre práctica, regímenes especiales, o exportación.

Régimen de importación: Aplicación del régimen aduanero de «despacho a libre práctica» tras el cual las mercancías pueden ser vendidas o consumidas en el mercado de la Unión.

Riesgo aduanero: La probabilidad ponderada por el impacto de que se produzca un hecho, en relación con la entrada, salida, tránsito, circulación o destino especial de las mercancías que circulen entre el territorio aduanero de la Unión y otros países o territorios situados fuera de aquél, o con la presencia en el territorio aduanero de la Unión de mercancías no pertenecientes a la Unión, que impida la correcta aplicación de disposiciones de la Unión o nacionales, comprometa los intereses financieros de la Unión y de sus Estados miembros, constituya una amenaza para la seguridad y protección de la Unión y de sus residentes, para la salud pública, la sanidad animal o la fitosanidad, para el medio ambiente o para los consumidores.

Unión aduanera: Régimen comercial preferente en virtud del cual los socios comerciales se conceden recíprocamente acceso preferencial a sus productos y servicios para facilitar el comercio entre sí. Da lugar a la supresión recíproca de aranceles y contingentes en los territorios constitutivos, a la discriminación del comercio de quienes no sean miembros, y al establecimiento de un arancel aduanero común entre ellos.

RESUMEN

Sobre el presente informe

I. Las mercancías que se introducen en la UE procedentes del exterior de esta están sujetas a controles aduaneros antes de su despacho a libre práctica en el territorio de la UE. El Tribunal examinó si la Comisión Europea y los Estados miembros garantizan que los regímenes de importación protegen los intereses financieros de la UE y observó importantes insuficiencias y lagunas que indican que los controles no se aplican de manera eficaz, lo que afecta negativamente a las finanzas de la UE. El Tribunal formula una serie de recomendaciones a la Comisión y a los Estados miembros para mejorar la concepción y la aplicación de los controles.

Sobre los controles aduaneros

II. Los controles aduaneros solo pueden garantizar la protección de los intereses financieros de la UE si se basan en normas comunes y si los Estados miembros las aplican de forma armonizada y normalizada.

III. En el momento de la entrada de las mercancías, las autoridades aduaneras del Estado miembro de importación deberían exigir al importador que pague o garantice los derechos de aduana adeudados sobre las mercancías importadas. No obstante, los importadores pueden deliberadamente reducir o eludir su deuda aduanera, por ejemplo, infravalorando sus mercancías, declarando un país de origen falso o aplicando una clasificación arancelaria de productos con un tipo de gravamen inferior.

IV. Los derechos de aduana representan el 14 % del presupuesto de la UE. Su evasión aumenta la brecha fiscal de aduanas y debe ser compensada con un aumento de las contribuciones de la RNB de los Estados miembros. El coste es soportado en último término por los contribuyentes europeos.

¿Cómo llevó a cabo la fiscalización el Tribunal?

V. El Tribunal examinó si los controles aduaneros de la UE protegen sus intereses financieros, y si la Comisión y los Estados miembros han diseñado unos regímenes de importación sólidos para proteger dichos intereses.

Constataciones

VI. El Tribunal constató insuficiencias graves que indican que existen deficiencias en el marco jurídico aduanero, así como una aplicación ineficaz de los controles aduaneros sobre las importaciones, lo que perjudica a los intereses financieros de la UE.

VII. Los Estados miembros no están suficientemente incentivados desde el punto de vista financiero para realizar controles aduaneros. Aquellos que efectúan controles aduaneros pero no consiguen recuperar las pérdidas para los intereses de la UE pueden sufrir consecuencias financieras, mientras que aquellos que no los llevan a cabo pueden no sufrir tales consecuencias.

VIII. Los Estados miembros han avanzado hacia la aplicación homogénea de la legislación aduanera, pero aplican enfoques divergentes en términos de controles aduaneros para hacer frente a la infravaloración, la descripción falsa del origen y la clasificación errónea e imponer sanciones aduaneras. Unos controles aduaneros gravosos pueden influir en la elección por los operadores de la aduana de importación y los puertos o aeropuertos con menos controles aduaneros pueden atraer más tráfico.

IX. Aún persisten una serie de lagunas en los Estados miembros en lo relativo al control de las importaciones.

Recomendaciones del Tribunal

X. El Tribunal formula las siguientes recomendaciones a la Comisión y los Estados miembros.

XI. La Comisión debería:

- a) a fin de responder a la petición del Parlamento, desarrollar una metodología y elaborar estimaciones periódicas de la brecha fiscal de aduanas a partir de 2019 y tener en cuenta sus resultados para la asignar recursos y fijar objetivos operativos;
- b) tener en cuenta todas las opciones posibles para reforzar el apoyo a los servicios aduaneros nacionales en su importante papel en la UE en el contexto del nuevo marco financiero plurianual, incluyendo una revisión del porcentaje apropiado de gastos de recaudación;
- c) proponer en el próximo marco financiero plurianual que los futuros programas de acción de la UE, que apoyan la unión aduanera, se utilicen para contribuir a la sostenibilidad financiera de los sistemas de información aduanera europea;
- d) ser más precisa en las solicitudes enviadas en las comunicaciones de asistencia mutua para garantizar su aplicación homogénea por los Estados miembros;
- e) proponer modificaciones a la legislación aduanera en 2018 a fin de hacer obligatoria la indicación del expedidor en la declaración en aduana de importación.

XII. Los Estados miembros deberían:

- a) condicionar las dispensas de los controles sugeridos por un filtro de riesgos particular a la aprobación jerárquica previa o inmediata;
- b) introducir controles en sus sistemas electrónicos de despacho para bloquear las declaraciones de importación que soliciten franquicias arancelarias sobre mercancías cuyo valor declarado supere la cuantía de 150 euros o en el caso de envíos comerciales declarados como regalos;
- c) implantar planes de investigación para combatir el abuso de esta franquicia en el comercio electrónico de mercancías con terceros países.

INTRODUCCIÓN

1. En 2018, la UE celebrará el 50º aniversario de la Unión Aduanera. Una unión aduanera significa la ausencia de derechos de aduana y de contingentes en las fronteras interiores de los Estados miembros, y la imposición de derechos de aduanas comunes sobre las importaciones procedentes de terceros países. La unión aduanera, junto con la política comercial común, son ámbitos de la competencia exclusiva de la UE¹ en la que se define la mayor parte de la política aduanera y se aprueba la legislación pertinente. No obstante, la ejecución de la legislación aduanera compete fundamentalmente a los Estados miembros².
2. Aunque las fronteras interiores fueron suprimidas, las mercancías procedentes del exterior del territorio aduanero de la UE que entran en los Estados miembros están sujetas a controles aduaneros y al pago de derechos de aduana antes de su despacho a libre práctica en la UE.
3. El despacho a libre práctica de las mercancías importadas significa que estas pueden circular libremente en el mercado único de la UE, al igual que cualquier producto originario de esta³. Así pues, en el momento de la entrada, la administración aduanera del Estado miembro de importación debe exigir al importador que pague o garantice los derechos de aduana adeudados sobre las mercancías importadas.
4. Los derechos de aduana, junto con los gravámenes sobre la producción de azúcar (colectivamente denominados recursos propios tradicionales (RPT)), constituyen una importante fuente de ingresos para el presupuesto de la UE. Son transferidos al presupuesto

¹ Artículo 3 del TFUE. Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (DO C 202 de 7.6.6.2016, p. 47).

² Artículo 291 del TFUE.

³ El artículo 201 del Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión (refundición) (DO L 269 de 10.10.2013, p. 1), establece que el despacho a libre práctica conferirá a las mercancías no pertenecientes a la Unión el estatuto aduanero de mercancías de la Unión y que implica la percepción de los derechos de importación debidos y otros gravámenes, en su caso, la aplicación de medidas de política comercial y de prohibiciones y restricciones, y el cumplimiento de las demás formalidades aduaneras previstas para la importación de las mercancías.

una vez descontados los costes de recaudación. En 2016 los recursos propios tradicionales representaron el 14 % de los ingresos de la UE y ascendieron a 20 100 millones de euros.

5. Las autoridades aduaneras persiguen varios objetivos, a los que deben asignarse escasos recursos, como la aplicación de medidas de carácter parafiscal destinadas a mejorar la seguridad interna de la UE, a proteger a la Unión del comercio desleal e ilegal, y a preservar el medio ambiente. La lucha contra el terrorismo se ha convertido en una prioridad para las autoridades aduaneras. Estas también se encargan de la recaudación de los derechos de aduana, los impuestos especiales y el impuesto sobre el valor añadido (IVA) devengado a la importación.

6. Para las autoridades aduaneras constituye un reto alcanzar un equilibrio entre la necesidad de facilitar el comercio con unos regímenes de importación más rápidos y sin fisuras y la necesidad de llevar a cabo controles aduaneros. Unos controles aduaneros gravosos pueden influir en la elección por los operadores de la aduana de importación y los puertos o aeropuertos con menos controles aduaneros pueden atraer más tráfico.

7. La deuda aduanera en el momento del despacho de las mercancías depende de tres factores: i) el valor en aduana de las mercancías importadas, cuando el derecho se establece como un porcentaje de dicho valor (*ad valorem*); ii) el origen de las mercancías; iii) la clasificación arancelaria de las mercancías que, en combinación con el origen, determina el tipo de gravamen que se ha de aplicar al valor en aduana.

Cómo se produce la evasión de derechos de aduana

8. El importador puede reducir deliberadamente la deuda aduanera mediante:

- a) infravaloración, es decir, cuando el importador declara un valor de las mercancías importadas inferior al valor real, a menudo acompañado por la presentación de documentos comerciales falsos;
- b) descripción errónea del origen, cuando el importador declara un país de origen falso de las mercancías importadas;

- c) clasificación errónea, utilizando una clasificación de productos sujetos a un tipo de derecho inferior;
- d) una combinación de los anteriores.

9. Por último, los importadores pueden abusar de una franquicia arancelaria solicitando la exención para mercancías que no reúnen los requisitos para ello.

La brecha fiscal de aduanas y su impacto

10. La evasión de derechos de aduana aumenta la brecha fiscal de aduanas, definida en un estudio del Parlamento Europeo (PE)⁴ como la diferencia entre los derechos de aduana a la importación que en teoría deberían percibirse para la economía en su conjunto y los derechos de importación realmente percibidos. Cualquier déficit en la recaudación de derechos de aduana debe ser compensado con unas mayores contribuciones de renta nacional bruta (RNB) de los Estados miembros, soportadas en último término por los contribuyentes europeos.

Cómo afrontar la evasión de derechos de aduana: controles aduaneros e intercambio de información

11. Las mercancías importadas en la UE son objeto de controles aduaneros. Estos solo pueden garantizar el buen funcionamiento del mercado interior y la protección de los intereses financieros de la UE si se basan en normas comunes y si los Estados miembros los aplican de forma armonizada y normalizada.

12. Los controles aduaneros sobre las importaciones puede efectuarse:

- a) antes de la llegada de las mercancías al territorio de la UE o en el lugar de descarga, en este caso se denominan controles previos al despacho aduanero;

⁴ Cf. Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Internas, «*From Shadow to Formal Economy: Levelling the Playing field in the Single Market*», 2013 (De la economía subterránea a la economía oficial: armonizar las reglas del juego en el mercado único)

- b) cuando las mercancías son importadas, los denominados controles de despacho;
- c) tras la importación de las mercancías, una vez despachados a libre práctica, denominados controles *a posteriori*. Pueden tratarse de controles basados en auditorías (inspecciones posteriores al despacho aduanero) o basados en operaciones (otros controles posteriores al despacho aduanero).

13. Dado que la UE no cuenta con marcos armonizados de control y de gestión de riesgos, la combinación y la prevalencia de cada una de estas tres formas de control difieren de un Estado miembro a otro. Unos controles menos eficaces en las fases previas al despacho aduanero y durante este significan que los riesgos residuales que afectan a la recaudación de los derechos de aduana deben mitigarse en la fase de controles *a posteriori*.

14. Las autoridades aduaneras necesitan intercambiar información con otros países sobre el comercio internacional para garantizar el cumplimiento de las disposiciones aduaneras y la percepción íntegra de los ingresos. Este intercambio de información se denomina asistencia mutua administrativa.

15. Puede tener lugar a escala de la Unión entre los Estados miembros o entre estos y la Comisión, o a nivel internacional con países no pertenecientes a la UE. El intercambio de información a escala de la UE tiene lugar en el marco del reglamento sobre asistencia mutua o del sistema de gestión de riesgos aduaneros si se trata de información relativa a riesgos.

16. Las autoridades aduaneras pueden también cooperar entre sí e intercambiar información y buenas prácticas a través de acciones conjuntas, seminarios, cursos de formación, grupos de proyecto, visitas de trabajo y operaciones transfronterizas financiadas por los programas de acción de la UE. El intercambio de información y la cooperación entre las autoridades aduaneras con el fin de proteger los intereses financieros de la UE es financiado a través de dos importantes programas de acción de la UE: Aduana 2013/2020 y Hércules II/III.

17. Aduana 2013 proporcionó casi 325 millones de euros durante los seis años de su aplicación a fin de «apoyar y complementar las medidas adoptadas por los Estados

miembros para garantizar el funcionamiento efectivo del mercado interior en el ámbito aduanero»⁵. Aduana 2020 apoya el funcionamiento de la Unión Aduanera y su Reglamento establece varios objetivos específicos destinados a apoyar a las autoridades aduaneras en la protección de los intereses económicos y financieros de la UE y proporciona una financiación de casi 525 millones de euros para el período 2014-2020.

18. Hércules II era un programa de acción de la UE para la financiación de medidas de prevención y lucha contra el fraude, corrupción y cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión, y proporcionó casi 100 millones de euros para financiar acciones de lucha contra el fraude entre 2007 y 2013. Fue sucedido por el programa Hércules III, con un presupuesto de 105 millones de euros para el período 2014-2020.

19. Las autoridades aduaneras intercambian información y cooperan con terceros países en el marco de acuerdos internacionales, tales como los acuerdos comerciales preferenciales (ACP), los acuerdos en materia de asistencia mutua (AAM), y disposiciones de cooperación administrativa (DCA).

20. Los ACP permiten a los socios conceder condiciones de favor en el contexto de sus intercambios comerciales, y pueden ser recíprocos o unilaterales. Los AAM proporcionan una base jurídica para solicitar información a países no pertenecientes a la UE, en particular con el fin de prevenir, investigar y combatir operaciones que incumplan la legislación aduanera.

21. La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) de la Comisión Europea concluye DCA con autoridades de terceros países y servicios de investigación administrativa de organizaciones internacionales, con la finalidad de ofrecer directrices prácticas para la cooperación operativa de la OLAF con autoridades asociadas, en particular mediante la designación de un punto de contacto.

⁵ Con arreglo al artículo 1, apartado 1 de la Decisión n.º 624/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, por la que se establece un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2013) (DO L 154 de 14.6.2007, p. 25).

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

22. En la fiscalización se examinó si la Comisión y los Estados miembros han concebido unos regímenes de importación sólidos para proteger los intereses financieros de la UE.

23. Los auditores del Tribunal visitaron a las autoridades aduaneras de cinco Estados miembros: España, Italia, Polonia, Rumanía y el Reino Unido. La selección de los Estados miembros se basó en los siguientes criterios de riesgo: i) el volumen de su contribución de recursos propios tradicionales al presupuesto de la UE; ii) la incidencia de la infravaloración en el Estado miembro; iii) la proporción de controles basados en auditorías en el total de controles *a posteriori*.

24. El período fiscalizado está comprendido entre 2007 y 2017. El Tribunal llevó a cabo su fiscalización en dos fases (véanse más detalles sobre el enfoque de auditoría en el **anexo I** y el **anexo II**):

- a) Primera fase: trabajos preparatorios en la Comisión y en los Estados miembros, incluida una visita a los siguientes servicios de la Comisión: DG Fiscalidad y Unión Aduanera, DG Presupuestos, Centro Común de Investigación (CCI), así como a la Organización Mundial de Aduanas (OMA) a fin de recabar información y datos que pudieran ser útiles para el trabajo de auditoría sobre el terreno en los Estados miembros. Esto también permitió efectuar evaluaciones comparativas de la legislación y los regímenes aduaneros de la UE con las normas de la Organización Mundial de Aduanas (OMA)⁶. Para comprobar el buen funcionamiento de los controles aduaneros y los procedimientos de gestión de riesgos, antes de cada visita a un Estado miembro, se seleccionaron cuatro muestras de importaciones de riesgo y una muestra de las inspecciones llevadas a cabo por las autoridades aduaneras.

⁶ El Convenio de Kioto revisado, la guía de gestión de riesgo de la OMA, las directrices de la OMA sobre inspecciones *a posteriori*, etc.

- b) Segunda fase: trabajo de auditoría sobre el terreno tanto en la Comisión (DG Fiscalidad y Unión Aduanera, DG Presupuestos y la OLAF) como en los Estados miembros seleccionados, con especial atención a los sistemas y controles.

OBSERVACIONES

El sistema actual no prioriza la importancia de los derechos de aduana como fuente de financiación del presupuesto de la UE

25. El informe del Grupo de Alto Nivel sobre Recursos Propios⁷ destaca los recursos propios tradicionales como un índice de referencia de los auténticos ingresos de la UE. Sin embargo, la UE todavía no ha efectuado una estimación de la brecha fiscal de aduanas, existen circunstancias que disuaden a los Estados miembros de realizar controles, y la financiación de la UE de los programas de acción de aduanas no garantiza plenamente la sostenibilidad financiera de la Unión Aduanera o no siempre está vinculada a la protección de los intereses financieros de la UE.

La Comisión no ha efectuado una estimación de la brecha fiscal de aduanas

26. En 2013, el Parlamento Europeo pidió⁸ a la Comisión que recopilara «datos fiables sobre la brecha existente en los Estados miembros en materia de recaudación de aranceles y del IVA, e informara cada seis meses al Parlamento a este respecto». La Comisión no ha respondido a esta petición en lo que se refiere a la brecha fiscal de aduanas, mientras que financia periódicamente estudios sobre la magnitud del déficit recaudatorio del IVA. La Comisión publica una comparación anual entre las constataciones de recursos propios adicionales resultantes de sus actividades de inspección y el importe efectivamente

⁷ Grupo de Alto Nivel de Recursos Propios (2016), «Financiación futura de la UE: informe y recomendaciones finales».

⁸ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al documento Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el seguimiento de la aprobación de la gestión presupuestaria del ejercicio 2011 — Respuestas a las peticiones del Parlamento Europeo (COM(2013) 668 final), (SWD(2013) 348 final).

recaudado, que no puede considerarse en modo alguno como el déficit fiscal de aduanas definido en el apartado 10.

27. La OLAF ha realizado un cálculo de las posibles pérdidas de derechos de aduana e IVA, debidas a la infravaloración de importaciones en el Reino Unido de productos textiles y calzado procedentes de China. Se calcula que las pérdidas potenciales de derechos aduaneros del período 2013-2016 se aproximan a 2 000 millones de euros. La OLAF está evaluando si existen pérdidas potenciales en otros Estados miembros, incluidos los otros cuatro seleccionados por el Tribunal.

28. Una estimación anual de la brecha fiscal de aduanas permitiría evaluar el rendimiento de la Unión Aduanera en cuanto a la protección de los intereses financieros de la UE, y ayudaría asimismo a la Comisión y a los Estados miembros a asignar de manera selectiva los recursos a donde sean más necesarios.

Existe un desincentivo para que los Estados miembros lleven a cabo controles aduaneros

29. Las autoridades aduaneras de los Estados miembros se encargan de la recaudación de los derechos de aduana: deben adoptar todas las medidas para garantizar que estos se transfieran debidamente al presupuesto de la UE y proteger los intereses financieros de la Unión⁹. Para ello, todos los años la Comisión inspecciona a las autoridades aduaneras de los Estados miembros.

30. La Comisión puede declarar la responsabilidad financiera de un Estado miembro en caso de errores administrativos¹⁰. Los Estados miembros que no realizan controles aduaneros pueden no estar expuestos a este riesgo, por ejemplo, cuando el Tribunal constató que en el Reino Unido los operadores insolventes son excluidos del universo de operadores objeto de un proyecto de control *a posteriori*. De hecho, un Estado miembro se quejó de que cuanto

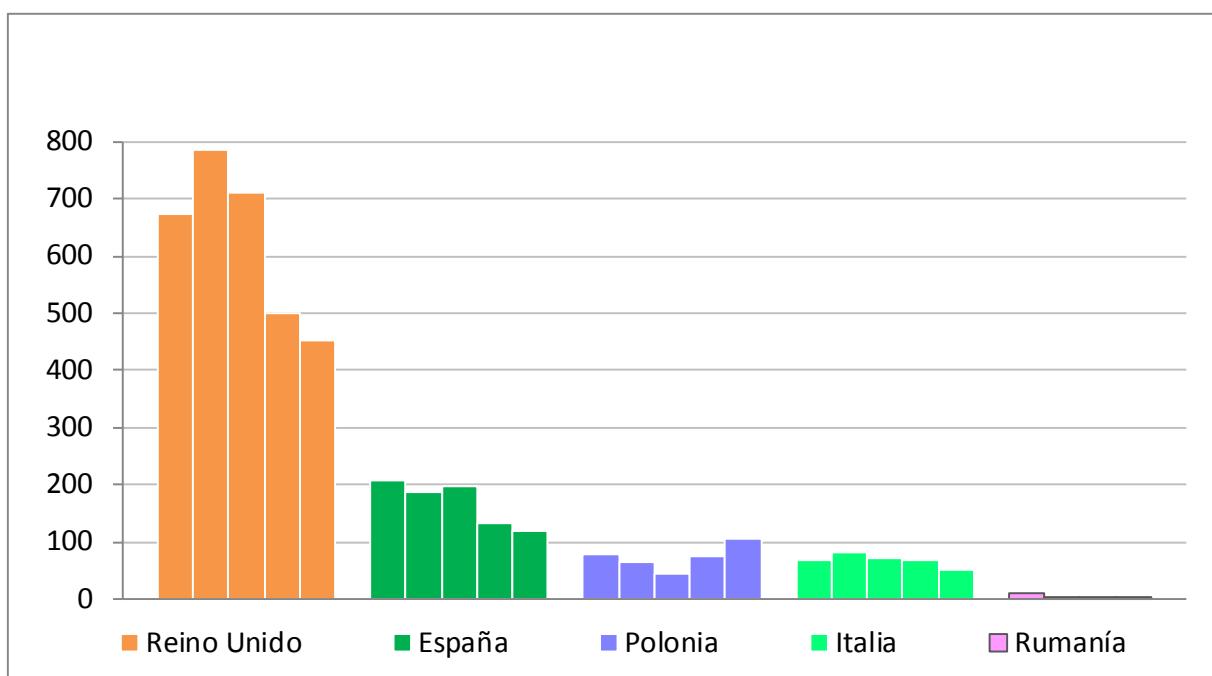
⁹ Cf. Artículo 2, apartado 2 del Reglamento (UE, Euratom) n.º 608/2014 del Consejo, de 26 de mayo de 2014, por el que se establecen medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión Europea (DO L 168 de 7.6.2014, p. 29) y artículo 3, letra a), del CAU.

¹⁰ Asunto C-392/02, Comisión Europea/Reino de Dinamarca y asunto C-60/13, Comisión/Reino Unido.

más se esfuerza por combatir el fraude, mayor es el riesgo de que la Comisión declare su responsabilidad financiera.

31. Si las autoridades aduaneras llevan a cabo un control *a posteriori* y detectan un pago insuficiente de los derechos de aduana, deben recuperar los derechos adeudados. Las autoridades aduaneras notifican al deudor el importe adeudado mediante un acta de inspección u otro tipo de liquidación complementaria. Las estadísticas de la Comisión muestran que, con la excepción de Polonia, los Estados miembros seleccionados han registrado un descenso del número de liquidaciones complementarias¹¹ (véase la Ilustración 1).

Ilustración 1 — Número de liquidaciones complementarias en los Estados miembros seleccionados (2012-2016)



Fuente: Base de datos OWNRES.

¹¹ Estos datos solo incluyen casos en que los importes detectados superen 10 000 euros, independientemente de que hayan sido recuperados.

32. Debido a la ausencia de una estimación de la brecha fiscal de aduanas, no es posible evaluar si ello se debe a una tendencia a la baja en la eficacia de los controles *a posteriori* o a una reducción de esta brecha.

El déficit de financiación de los sistemas informáticos transeuropeos puede retrasar la aplicación del Código Aduanero de la Unión

33. La plena aplicación del Código Aduanero de la Unión (CAU) está indisolublemente ligado al desarrollo de sistemas informáticos de apoyo. El despliegue completo de todos los sistemas electrónicos exigidos por el CAU debe estar finalizado a más tardar el 31 de diciembre de 2020. Después de esa fecha, se impondrán las técnicas de tratamiento electrónico de datos y las aduanas de la UE avanzarán hacia un entorno sin soporte de papel.

34. Según la evaluación final del programa de acción Aduana 2013¹², la insuficiencia de las inversiones nacionales podría demorar el despliegue a escala europea de los sistemas aduaneros. Este programa financió las especificaciones de la UE de los sistemas informáticos transeuropeos y los Estados miembros soportaron los costes de compatibilizar los sistemas nacionales con las especificaciones de la UE.

35. La misma evaluación indica que, según los funcionarios de los Estados miembros, los costes para las administraciones nacionales son de un nivel similar a los soportados por la Comisión, y que la aplicación y la actualización de los sistemas europeos puede resultar especialmente onerosa para los Estados miembros si los sistemas nacionales son complejos y no están integrados. Sin embargo, algunos de los componentes de los sistemas de información europeos no están financiados por el programa Aduana 2020 y son sufragados por los Estados miembros¹³.

¹² Coffey, evaluación final del programa Aduana 2013 — Informe final, 2014.

¹³ Componentes ajenos a la Unión, según el artículo 9, apartado 3 del Reglamento (UE) n.º 1294/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece un programa de acción para la aduana en la Unión Europea para el período 2014-2020 (Aduana 2020) y por el que se deroga la Decisión n.º 624/2007/CE (DO L 347 de 20.12.2013, p. 209).

36. Las limitaciones presupuestarias nacionales pueden comprometer la correcta aplicación de los sistemas europeos y algunos Estados miembros notificaron una falta de presupuesto nacional en 2015. Además, los Estados miembros han confirmado el riesgo de retraso en sus respuestas a un cuestionario enviado por la Comisión en 2016.

37. Tal como ha señalado la Comisión, en 2015 siete Estados miembros recaudaron más del 80 % de los recursos propios tradicionales, y cuatro Estados miembros recaudaron casi el 60 % de dichos recursos¹⁴. Esto debe contrastarse con los importes de los gastos de recaudación retenidos, ya que, por ejemplo, un Estado miembro¹⁵ retiene más de mil millones de euros y en el otro extremo, otro Estado miembro¹⁶ retiene menos de 10 millones de euros. Sin embargo, existe un elemento de costes fijos en los sistemas aduaneros, por ejemplo en lo que se refiere a los sistemas informáticos¹⁷.

38. Según el informe del Grupo de Alto Nivel sobre Recursos Propios, los países en los que están situados los principales puertos de entrada (Bélgica y los Países Bajos) y, por lo tanto, en los que se recaudan significativos recursos propios tradicionales — a veces han aducido que su cuota de recursos propios tradicionales es demasiado elevada. En cambio, los países que contribuyen con menos recursos propios tradicionales soportan una carga relativamente más elevada en la financiación de los componentes de los sistemas de información europeos, que no son sufragados por el programa de acción Aduana 2020.

¹⁴ Alemania (21 %), Reino Unido (17 %), Países Bajos (12 %), Bélgica (9 %), Italia (9 %), Francia (9 %) y España (7 %).

¹⁵ Alemania.

¹⁶ Malta.

¹⁷ Dirección General de Presupuestos de la Comisión (Acta de la reunión n.º 168 del Comité Consultivo de Recursos Propios (CCRP) de 1 de diciembre de 2016).

La financiación de las infraestructuras de aduanas de los Estados miembros en el marco del programa de acción Hércules no siempre está vinculada a la protección de los intereses financieros de la UE

39. El Tribunal examinó ejemplos de informes finales de ejecución facilitados por los beneficiarios de Hércules II y constató que no siempre existe un vínculo claro entre el resultado del equipo financiado y la protección de los intereses financieros de la UE. Por ejemplo, el programa ha financiado la incautación de hachís utilizando endoscopios y una minicámara simulada utilizada en la incautación de vehículos de alto valor, etc.

40. En su Dictamen n.º 3/2012¹⁸ el Tribunal señaló que «el equipo cofinanciado no se utiliza necesariamente de forma exclusiva para la protección de los intereses financieros de la UE, ya que también se usa para operaciones relacionadas con drogas, armas, fugas de prisión, trata de personas, evasión fiscal, fraude con tarjetas de crédito, falsificación de dinero y corrupción de las fuerzas y cuerpos de seguridad». Esto puede reducir la eficacia de las aduanas en la protección de los intereses financieros de la Unión Europea.

Las herramientas y los programas de la UE para el intercambio de información aduanera y para el aumento de la cooperación no han alcanzado su pleno potencial

41. El intercambio de información puede tener lugar a nivel de la Unión entre los Estados miembros o entre estos y la Comisión, o a nivel internacional con países no pertenecientes a la UE. El Tribunal ha constatado que la UE ha creado un sistema que permite efectuar dichos intercambios de información, pero no está plenamente explotado.

¹⁸ Véase el apartado 28 del Dictamen del Tribunal n.º 3/2012 sobre una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al programa Hércules III para la promoción de acciones en el ámbito de la protección de los intereses financieros de la Unión Europea (DO C 201 de 7.7.2012, p. 1).

La UE ha creado canales de información prometedores entre los Estados miembros y entre estos y la Comisión, pero existen insuficiencias en su contenido y uso

Los Estados miembros no aprovechan plenamente las herramientas de intercambio de información en el marco del reglamento sobre asistencia mutua

42. Los Estados miembros pueden intercambiar información relativa a las infracciones de la normativa aduanera entre sí y con la Comisión utilizando las herramientas y bases de datos previstas en el reglamento sobre asistencia mutua¹⁹. Dichos intercambios se efectúan a través del Sistema seguro de Información contra el Fraude (AFIS), que es la herramienta de comunicación electrónica que ayuda a los Estados miembros a cumplir sus obligaciones de comunicación de irregularidades.

43. Sobre la base de la información enviada por los Estados miembros, la Comisión puede decidir la incoación de una investigación. Igualmente, puede decidir difundir alertas de fraude a los Estados miembros mediante comunicaciones de asistencia mutua.

44. El Tribunal constató que los Estados miembros no responden de manera uniforme a las peticiones formuladas por la OLAF en las comunicaciones de asistencia mutua enviadas a fin de combatir el fraude relativo a la infravaloración, la declaración inexacta del origen o la clasificación errónea. También ha observado casos en los que los Estados miembros no han dado respuesta a las peticiones de la OLAF.

45. Los Estados miembros pueden utilizar otros sistemas de información, como el Sistema de Información Aduanero (SIA) para prevenir, investigar y perseguir las infracciones aduaneras al facilitar los datos con mayor rapidez. No obstante, el Tribunal observó que, con excepción de Polonia, las demás autoridades aduaneras de los Estados miembros seleccionados rara

¹⁹ Reglamento (CE) n.º 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 éstas 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).

vez utilizan este sistema²⁰ para intercambiar información sobre irregularidades o fraude con las autoridades competentes de otros Estados miembros.

46. Los Estados miembros se quejaron también del problema de la doble notificación en el Sistema de Información Aduanero y en el intercambio de información en un formulario electrónico de información sobre riesgos (RIF). Este escaso uso de la base de datos del SIA y su solapamiento reduce la eficacia de los intercambios de información.

47. Para evitar el solapamiento la Comisión ha creado el proyecto «Un decomiso, un informe». En 2016 invitó a los Estados miembros a responder a una encuesta, en la que la mayoría de ellos identificó las exigencias de información múltiples como un problema que resolver. Además, en el marco del programa de acción Aduana 2020, se ha creado un grupo de proyectos²¹ compuesto por representantes de los Estados miembros y de la Comisión para debatir las conclusiones iniciales de la encuesta y formular recomendaciones para solventar la situación.

El intercambio de información para combatir la infravaloración funciona bien

48. Para hacer frente al riesgo de infravaloración, la Comisión ha desarrollado un método de estimación de «precios justos»²², aplicando un procedimiento estadístico a los datos de COMEXT²³, a fin de obtener estimaciones fiables de los precios de las mercancías

²⁰ Título VI del Reglamento (CE) n.º 515/97 del Consejo.

²¹ Grupo de proyecto «Reporting Customs seizures in CRMS and AFIS-CIS» (notificación de decomisos aduaneros en CRMS y AFIS-CIS).

²² También denominados precios medios libres de valores atípicos. Son estimaciones estadísticas calculadas para los precios de productos comercializados basadas en datos libres de valores atípicos.

²³ COMEXT es la base de datos de Eurostat para estadísticas detalladas sobre el comercio internacional de mercancías.

importadas²⁴. La OLAF difunde estas estimaciones entre las autoridades aduaneras de los Estados miembros.

49. Esta información sobre precios justos es una herramienta eficaz a efectos de gestión de riesgos, para ayudar a identificar posibles casos de infravaloración cuando existen también otros riesgos o indicadores de fraude, tales como operadores sospechosos que participan en la importación (operadores con antecedentes). También podría utilizarse como base para estimar la parte de la brecha fiscal de aduanas debida a la infravaloración.

El intercambio de información para combatir la declaración inexacta del origen ha mejorado recientemente

50. Los importadores también pueden reducir la deuda aduanera declarando un país de origen falso de las mercancías importadas. De este modo, obtienen el tipo de derecho de aduana reducido o nulo establecido en un acuerdo comercial preferencial (ACP) o evitar el pago de derechos antidumping (DAD) o compensatorios (DC)²⁵ establecido para el auténtico país de origen. A veces el origen real de las mercancías se falsea mediante un transbordo fraudulento en un país intermedio donde se almacenan temporalmente las mercancías y posteriormente se expiden a la UE con documentación falsa. El Tribunal ha detectado en Internet varios casos de empresas que ofrecen este «servicio» fraudulento de transbordo.

²⁴ Spyros Arsenis, Domenico Perrotta, Francesca Torti, The Estimation of Fair Prices of Traded Goods from Outlier-Free Trade Data (Estimación de precios justos de productos comercializados a partir de datos comerciales libres de valores atípicos, 2015, EUR 27696 EN. doi:10.2788/57125.

²⁵ Se produce dumping cuando los fabricantes de un país no perteneciente a la UE venden mercancías en la UE por debajo de los precios de ventas en su mercado interior o por debajo del coste de producción. Si la Comisión puede determinar, a través de una investigación, que esto está ocurriendo, puede corregir cualquier perjuicio causado a empresas de la UE mediante la imposición de derechos antidumping (DAD). Normalmente se trata de derechos sobre la importación del producto del país en cuestión, y pueden ser fijos, variables o tratarse de un porcentaje del valor total (*ad-valorem*). Se considera subvención cuando un gobierno ajeno a la UE proporciona asistencia financiera a empresas para producir o exportar mercancías. La Comisión está facultada para contrarrestar cualquier efecto distorsionador del comercio de estas subvenciones en el mercado de la UE, tras investigar si la subvención es desleal y perjudica a las empresas de la UE. Los derechos de contrapartida se aplican a importaciones de los productos subvencionados, y pueden ser fijos, variables o tratarse de un porcentaje del valor total (*ad-valorem*).

51. Para hacer frente a este tipo de fraude, la Comisión ha elaborado «ConTraffic» y los mensajes sobre el paradero de los contenedores (MPC), herramientas que facilitan a las autoridades aduaneras información sobre rutas de contenedores, así como servicios de evaluación de riesgos. El sistema envía automáticamente señales de fraude a los Estados miembros cuando detecta discrepancias entre el país de origen declarado por el importador y el itinerario del contenedor.

Recuadro 1 — Ejemplos de descripción incorrecta del origen a través del transbordo fraudulento y su incidencia financiera

Un operador compra bicicletas procedentes de China. Los derechos antidumping para bicicletas procedentes de China representan el 48,5 % del valor del producto. El envío de bicicletas sale de China y es transbordado en Singapur y de nuevo en Malasia. En el conocimiento de embarque presentado en el momento de la importación, las bicicletas se declaran como procedentes de Bangladés, sin indicación alguna de la ruta previa de los contenedores. Según los documentos presentados a la aduana, no deben cobrarse derechos antidumping al importador. Si el funcionario de aduana utiliza los sistemas de seguimiento MPC o ConTraffic, puede rastrear la ruta del contenedor y pedir al importador documentos adicionales a fin de demostrar el auténtico origen de las mercancías.

La OLAF lleva a cabo investigaciones sobre la evasión de derechos antidumping: En junio de 2013, la UE impuso un derecho antidumping sobre paneles solares fabricados en China. Los primeros indicios de que este derecho estaba siendo eludido por declaración inexacta del origen surgieron en el plazo de unas semanas. En diciembre de 2013 la OLAF inició investigaciones sobre transbordo fraudulento a través de Japón (declaración inexacta de origen japonés) y en marzo de 2014, sobre transbordo fraudulento a través de Malasia (declaración inexacta de origen malasio). La OLAF solicitó la asistencia de las autoridades japonesas y malasias y llevó a cabo investigaciones junto con varios Estados miembros. Hasta la fecha, la OLAF ha recomendado el cobro de más de 50 millones de euros y ha aconsejado a varios Estados miembros que utilicen los resultados de las investigaciones de la OLAF en los procesos penales²⁶.

²⁶ Informe de la OLAF de 2015.

52. Según el CCI, en el período 2008-2015, a través de un proyecto piloto experimental dirigido por la OLAF y el CCI en colaboración con doce Estados miembros, se analizó el origen declarado de 5 millones de artículos de importación, utilizando el sistema ConTraffic, y se enviaron a los Estados miembros 1 187 señales de fraude por fraude potencial con respecto al origen, de un valor económico potencial de 19 millones de euros. Globalmente, en el 2 % de las mercancías analizadas se declaraba un país de origen y expedición que no coincidía con la ruta de los contenedores. Sobre la base del proyecto ConTraffic, la Comisión llegó a la conclusión²⁷ de que debieron de producirse en 2011, en los países de la EU-27, más de 1 500 casos de declaraciones de origen falsas que dieron lugar a unas pérdidas de ingresos para la Unión de un valor total de al menos 25 millones de euros y que probablemente superen 100 millones de euros.

53. No obstante, ConTraffic tiene sus limitaciones y no siempre puede determinar el auténtico origen de las mercancías.

Intercambio de información sobre riesgos: demasiada información es contraproducente

54. Las autoridades aduaneras están obligadas a intercambiar información no solo sobre riesgos observados, sino también sobre amenazas que plantean un riesgo elevado en otro punto de la Unión²⁸, a través de un RIF. Sin embargo, los representantes aduaneros con quienes se entrevistaron los auditores del Tribunal manifestaron su preocupación sobre los RIF recibidos de otros Estados miembros, ya que no siempre contienen un nivel suficiente de detalle para resultar útiles. También se mencionó el problema de la doble notificación en el Sistema común de gestión de riesgo en las aduanas y en el Sistema de Información Aduanero. Por otra parte, los Estados miembros y la OLAF no siempre proporcionan suficiente información de retorno.

²⁷ SWD(2013) 483 final.

²⁸ De conformidad con el artículo 46, apartado 5, del CAU.

55. Según la evaluación final del programa Aduana 2013²⁹, algunos Estados miembros presentaron numerosos RIF relativos a riesgos relativamente poco significativos y locales, lo que dio lugar a un exceso de información y a dificultades para identificar los riesgos clave.

La cooperación y el intercambio de información con los países no pertenecientes a la UE está mejorando

56. Si un Estado miembro tiene dudas razonables sobre la validez o la autenticidad de las pruebas del origen preferencial declarado, puede enviar una solicitud de cooperación administrativa al país beneficiario/socio de un acuerdo comercial preferencial para su confirmación. Pueden surgir dudas razonables cuando el modelo de sello utilizado en la prueba de origen o su autoridad de expedición difiere de los que figuran en la base de datos del sistema de gestión de sellos (SMS)³⁰ gestionada por la Comisión. La respuesta de las autoridades de los países no pertenecientes a la UE o, en determinadas circunstancias, la ausencia de respuesta, puede justificar la denegación del tratamiento arancelario preferencial³¹.

57. El Tribunal supervisó la aplicación por la Comisión de las recomendaciones n.º 5 a 13 formuladas por el Tribunal en su Informe Especial n.º 2/2014 «¿Se gestionan adecuadamente los acuerdos comerciales preferenciales?», y observó que la Comisión ha aplicado un plan de acción para controlar el funcionamiento de dichos acuerdos³² y ha establecido un método permanente de supervisión (cuestionarios, visitas, etc.).

58. No obstante, los Estados miembros han señalado problemas con países como India, Indonesia, Afganistán, Nepal y Bangladés sobre los retrasos en las respuestas y la insuficiente calidad de las respuestas a las solicitudes de cooperación administrativa. El

²⁹ Coffey, evaluación final del programa Aduana 2013 — Informe final, 2014.

³⁰ El SMS es la aplicación utilizada por la Comisión para enviar información por vía electrónica sobre los sellos de origen a las administraciones aduaneras de los Estados miembros.

³¹ Véase el apartado 68 del Informe Especial n.º 2/2014.

³² COM(2014) 105 final.

Tribunal ya detectó problemas relativos a la India y Vietnam en la mencionada fiscalización³³.

59. Los acuerdos de asistencia mutua (AAM) o los protocolos de AM a acuerdos internacionales proporcionan un fundamento jurídico para solicitar información a países no pertenecientes a la UE y cumplen bien su función. No obstante, el Tribunal observó incidentes de cooperación insuficiente por parte de China: Los Estados miembros notificaron problemas para obtener respuestas a solicitudes enviadas a través de la asistencia mutua. Según la OLAF, hasta la fecha solo ha tenido respuesta un tercio de alrededor de 150 solicitudes de verificación enviadas a China tras la operación JCO Snake³⁴. El Reino Unido utiliza su propio agente de enlace de aduanas en el extranjero en China para obtener información sobre exportaciones al Reino Unido. La OLAF también cuenta con un agente de enlace de ultramar (OLO) en Pekín.

60. En el contexto del plan de acción sobre infravalor que acompañaba el acuerdo estratégico de cooperación administrativa, las autoridades chinas han adjuntado una cláusula de exención de responsabilidad en los documentos presentados a la UE, en la que se indica que estos no pueden utilizarse en un procedimiento administrativo. Las pruebas de los precios de los productos textiles y el calzado declarados a la exportación facilitarán a las autoridades aduaneras de los Estados miembros la recuperación de las pérdidas por infravaloración cuando los operadores impugnen las actas o las liquidaciones complementarias de importación ante un tribunal.

61. Basándose en sus necesidades operativas, la OLAF actualmente se encuentra en proceso de negociación de una serie de disposiciones de cooperación administrativa con autoridades asociadas en países no pertenecientes a la UE y organizaciones internacionales. Las disposiciones de cooperación administrativa entre la OLAF y las autoridades de investigación

³³ Véase el apartado 88 del Informe Especial del TCE n.º 2/2014.

³⁴ Operación Aduanera Conjunta en 2014 entre la OLAF y los Estados miembros para hacer frente a la infravaloración de textiles y calzado procedentes de China.

representan un importante instrumento adicional para la protección de los intereses financieros de la Unión Europea que complementa el marco jurídico existente.

Los programas de acción de la UE han impulsado el intercambio de conocimientos y la cooperación entre los Estados miembros, pero no han sido eficaces para garantizar que todas las administraciones aduaneras actúen como una sola

62. Los programas Aduana 2013/2020 y Hércules II/III proporcionan fondos para permitir a las autoridades aduaneras cooperar entre sí e intercambiar información y buenas prácticas a través de: i) sistemas de comunicación e intercambio de información, y ii) participación en acciones conjuntas como seminarios, formación, grupos de proyecto, visitas de trabajo y operaciones transfronterizas. El Tribunal constató que Aduana 2013 y Hércules II han fomentado de manera eficaz la puesta en común de conocimientos y la cooperación entre los Estados miembros.

63. No obstante, según el informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la consecución de los objetivos del programa Hércules II³⁵, «si bien se han realizado esfuerzos para coordinar la planificación de los diferentes programas de la Unión, por ejemplo en el ámbito de las aduanas, podría hacerse más para mejorar la cooperación entre los servicios de la Comisión a fin de aprovechar las sinergias entre programas y evitar solapamientos entre los programas e iniciativas de la UE».

64. Aduana 2013 tiene como objetivo específico «mantener un sistema de medición del desempeño de las administraciones aduaneras de los Estados miembros a fin de mejorar su eficiencia y su eficacia»³⁶. Sin embargo, no se encontraron indicadores de desempeño para medir la consecución del objetivo de Aduana 2013 de que todas las administraciones aduaneras de los Estados miembros «actúen como si fueran una única administración», garantizando la realización de controles con resultados equivalentes en todos los puntos del territorio aduanero de la UE, o para medir la consecución del objetivo de «Aduana 2013» de

³⁵ COM(2015) 221 final.

³⁶ De conformidad con el artículo 5, letra c), de la Decisión sobre Aduana 2013.

protección de los intereses financieros de la UE. El Tribunal ha constatado que Aduana 2013 no ha alcanzado su objetivo de garantizar que todas las administraciones de aduanas actúen como si fueran una sola (véanse los apartados 89 a 110).

65. La conclusión de la evaluación final del programa Aduana 2013 sobre la protección de los intereses financieros de la UE se basaba en la información de retorno recibida de la mayoría de las administraciones. Esta era positiva sobre el sistema de gestión de riesgos aduaneros y las contribuciones de Surveillance2 a la gestión de riesgos. Sin embargo, el Tribunal observó insuficiencias que afectan a ambos sistemas de intercambio de información y que las administraciones de los Estados miembros no actúan como si fueran una sola.

66. Por lo que se refiere a las acciones conjuntas, el programa ha contribuido a la creación y el mantenimiento de redes. Según la evaluación final, existían pruebas claras de que el programa había contribuido significativamente a la difusión de información pertinente, de buenas prácticas y de métodos de trabajo y procedimientos entre Estados miembros de la UE, en particular en lo relativo a la elaboración de especificaciones nacionales para los sistemas informáticos y a su aplicación.

67. Con respecto a Aduana 2020, aunque la evaluación final del programa Aduana 2013 contenía la recomendación de «elaborar un marco de seguimiento global para supervisar el funcionamiento e identificar los problemas a tiempo», el Tribunal no ha encontrado ninguna prueba de que los Estados miembros utilicen indicadores de desempeño para medir el grado de convergencia entre ellos (es decir, que trabajen como uno solo).

68. Con arreglo al artículo 1, apartado 2, letra a), de la Decisión relativa a Hércules II³⁷, uno de los objetivos del programa era mejorar la cooperación transnacional e interdisciplinaria entre las autoridades de los Estados miembros, la Comisión y la OLAF. No obstante, en la evaluación final se concluye que el programa Hércules II reforzó principalmente la

³⁷ Decisión n.º 804/2004/CE, por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de acciones en el ámbito de la protección de los intereses financieros de la Comunidad (programa Hércules II), en su versión modificada.

cooperación transnacional y multidisciplinar entre los Estados miembros³⁸. La formación sobre lucha contra el fraude, y la formación, seminarios y conferencias sobre cuestiones jurídicas fueron los principales impulsores para conseguir este objetivo.

69. No se dispone de información sobre el grado de consecución de los indicadores de impacto de Aduana 2020. Además, tampoco hay información de la consecución de los indicadores de realizaciones, resultados o impacto relativos a Hércules III, por lo que el Tribunal no puede efectuar ningún tipo de evaluación provisional sobre la eficacia de estos programas.

La UE ha avanzado hacia la aplicación uniforme de la legislación aduanera

70. Como Unión Aduanera, la UE necesita aplicar el arancel aduanero común y la legislación aduanera de la UE de manera uniforme, garantizando la protección de los intereses financieros de la UE y la igualdad de condiciones para las empresas que operan en el mercado interior.

71. El arancel es la denominación dada a una combinación de la nomenclatura (o la clasificación de las mercancías) y los tipos de derechos aplicables a cada clase de mercancías. Es común a todos los Estados miembros, pero los tipos de derechos dependen de la naturaleza de las mercancías importadas y su origen. Contiene toda la demás legislación de la UE que tiene una incidencia sobre el nivel de los derechos de aduana que deben pagarse por una determinada importación, como, por ejemplo, la política comercial común³⁹.

En general el TARIC garantiza la aplicación uniforme de las medidas arancelarias

72. TARIC, el arancel aduanero integrado de la UE, es una base de datos multilingüe en la que se integran todas las medidas relacionadas con el arancel aduanero común y la legislación comercial y agrícola. Contribuye a garantizar su aplicación uniforme en todos los

³⁸ Ramboll (2014) Evaluación del programa Hércules II – Informe final.

³⁹ Cf. https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff_en.

Estados miembros y ofrece a los operadores económicos una visión clara de todas las medidas que se han de adoptar para importar en la UE o exportar productos procedentes de esta⁴⁰.

73. La Comisión supervisa si la base de datos TARIC está integrada en los sistemas de despacho de aduana de los Estados miembros, o vinculada a dichos sistemas, de dos maneras: i) mediante visitas de control a las autoridades aduaneras de los Estados miembros, y ii) mediante un control continuo de la calidad o la corrección (controles de credibilidad) de las declaraciones en aduana presentadas en los Estados miembros a través de la base de datos Surveillance 2.

74. El Tribunal constató que el Reino Unido no está utilizando la versión actual del TARIC, TARIC 3, porque TARIC 1 es la única versión que el sistema electrónico de despacho aduanero es capaz de aplicar en este país. Los datos de TARIC 3 se convierten y cargan en TARIC 1 manualmente. Además, en el sistema nacional TARIC del Reino Unido faltan algunas medidas de prohibición del TARIC. Por último, el Reino Unido utiliza diferentes códigos de régimen aduanero que los demás Estados miembros⁴¹.

75. Por otra parte, el Reino Unido no notifica a la Comisión por separado, para la base de datos Surveillance 2, los registros de declaraciones de importación inferiores a 1 000 euros⁴² en los regímenes simplificados porque aplica un umbral establecido para proporcionar a Eurostat estadísticas sobre el comercio exterior con países no pertenecientes a la UE. Por debajo de este umbral, las partidas de importación se agregan en un código de mercancía especial acordado con Eurostat para cumplir este aspecto de la legislación. En 2014 y 2015, el 88 % de las declaraciones de importación de artículos se presentaron utilizando regímenes simplificados en el Reino Unido.

⁴⁰ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff/taric_en.

⁴¹ <https://www.gov.uk/government/publications/uk-trade-tariff-customs-procedure-codes/imports-home-use-with-simultaneous-entry-for-free-circulation>.

⁴² El umbral se fijó en 873 libras esterlinas para el año 2017.

76. Los operadores que importan en el Reino Unido se exponen a un elevado riesgo de aplicación desigual de la legislación de la UE, por las razones siguientes:

- a) la actualización manual del TARIC en el sistema electrónico de despacho aduanero, que conlleva un riesgo de inexactitudes y de recaudación incompleta de los ingresos;
- b) la ausencia de las medidas de restricción en el TARIC del Reino Unido, que implica riesgos de seguridad y protección;
- c) la ausencia de controles de credibilidad aplicados a los registros de declaraciones de importación por debajo de 1 000 euros, lo que aumenta aún más el riesgo de aplicación errónea del TARIC;
- d) la utilización de diferentes códigos de régimen aduanero de importación, que representa una carga para los operadores que actúan en distintos Estados miembros y un riesgo de aplicación errónea de las disposiciones aduaneras.

77. Además, la Comisión lleva a cabo actualizaciones del TARIC con efecto retroactivo, que pueden afectar a los intereses financieros de la UE. Sin embargo, dichas actualizaciones no se comunican sistemáticamente a la DG Presupuestos para que esta haga un seguimiento de su aplicación homogénea en los Estados miembros.

78. Las licencias y documentos de vigilancia son esenciales en la aplicación de las medidas de política comercial, como suspensiones arancelarias⁴³, contingentes arancelarios, contingentes, límites máximos arancelarios⁴⁴, y medidas de vigilancia⁴⁵. En la aplicación de

⁴³ Las suspensiones arancelarias suponen la reducción o la supresión de los derechos de aduana sobre determinadas categorías de bienes durante un período de tiempo determinado con el fin de satisfacer ciertas necesidades de materias primas y mercancías cuya producción interna en la UE es insuficiente.

⁴⁴ Los contingentes arancelarios son similares a las suspensiones arancelarias, pero se limitan a un determinado volumen de mercancías. Cuando el volumen de las importaciones supera el umbral, se aplican tipos de gravamen estándar. Deben diferenciarse de las cuotas, que limitan el volumen máximo de importaciones de una determinada categoría a un umbral que no debe superarse en ningún caso. Los límites máximos arancelarios son similares a los contingentes arancelarios, pero la aplicación del tipo de impuesto estándar, una vez que se supera el umbral de importación requiere un acto jurídico de la Unión.

estas medidas es fundamental hacer balance del volumen de mercancías importadas, que en algunos casos no puede superarse o, cuando se supera, se aplican tipos de gravamen estándar.

79. Las licencias y documentos de vigilancia se emiten para una cantidad fija de mercancías. A fin de garantizar que las mercancías no sean despachadas al mercado europeo sin estar cubiertas por un documento válido, en el momento del despacho deben imputarse en la licencia las cantidades correspondientes a cada importación y ser certificadas por la aduana⁴⁶.

80. En su Informe Especial n.º 1/2010 «¿Se controlan de manera eficaz los regímenes aduaneros simplificados aplicables a las importaciones?», el Tribunal recomendaba⁴⁷ que la Comisión debería «instar a todos los Estados miembros a informatizar la tramitación de los procedimientos simplificados, incluida la gestión electrónica (imputación electrónica en el momento del despacho de las mercancías) de las licencias y de documentos similares, y la utilización de perfiles de riesgo informatizados que abarquen los aspectos relativos a los recursos propios tradicionales y las cuestiones de política comercial común».

81. La aplicación de esta recomendación está prevista para finales de 2020, con el pleno despliegue de las disposiciones del CAU en materia de regímenes simplificados⁴⁸. Sin embargo, no abarcará la imputación electrónica de licencias y documentos similares en el momento del despacho de las mercancías en todos los Estados miembros. Las importaciones que no vayan acompañadas de un documento válido afectan negativamente a los intereses de los productores de la UE a los que debe proteger la medida de política comercial.

⁴⁵ Determinadas categorías de mercancías que amenazan los intereses de los productores de la UE tales como productos agrícolas y textiles necesitan un documento de vigilancia para ser despachados a libre práctica. El documento de vigilancia expedido por otro Estado miembro tiene validez en todo el territorio aduanero de la Unión Europea. Véase la base de datos sobre medidas de vigilancia en el siguiente enlace:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/surv/surv_consultation.jsp?Lang=en.

⁴⁶ Véase el apartado 68 del Informe Especial n.º 1/2010.

⁴⁷ Véase el apartado 91, subapartado 3, del Informe Especial n.º 1/2010.

Además, puede afectar a los intereses financieros de la UE en caso de suspensiones arancelarias, contingentes arancelarios, contingentes y límites máximos arancelarios.

La Comisión ha aplicado las recomendaciones del Tribunal de Cuentas sobre información arancelaria vinculante

82. Una información arancelaria vinculante (IAV) es una decisión oficial por escrito, con una validez de tres años, expedida por una autoridad aduanera que ofrece al demandante una evaluación de la clasificación de las mercancías en la nomenclatura arancelaria de la UE antes de una importación (o exportación). La IAV es vinculante para todas las autoridades aduaneras de la UE y para el titular de la decisión. Cuando el importador es titular de una IAV, ello deberá indicarse en la declaración en aduana de importación de mercancías incluidas en el ámbito de aplicación de la IAV. Esta ofrece seguridad a los operadores y contribuye a la aplicación homogénea de la legislación aduanera.

83. El Tribunal hizo un seguimiento de la aplicación por la Comisión de las recomendaciones formuladas en uno de sus anteriores informes especiales⁴⁹, y constató que, si bien se observan cambios en el ámbito de la informática⁵⁰, que estarán en funcionamiento a partir de octubre de 2017, todas las recomendaciones se han llevado a la práctica con la entrada en vigor del CAU y sus reglamentos de ejecución y delegados el 1 de mayo de 2016.

84. No obstante, las autoridades aduaneras de los Estados miembros seleccionados por el Tribunal no verifican en el momento del despacho aduanero si el titular de la IAV efectivamente utiliza esta para las importaciones de mercancías del tipo indicado en la IAV. Las declaraciones de importación, que declaran un código TARIC diferente, pero similar al indicado en la IAV, tampoco son marcadas por el sistema de gestión de riesgos para efectuar un control *a posteriori*. Así pues, un titular de una IAV que no esté satisfecho con la decisión de esta puede clasificar erróneamente las importaciones para eludir la decisión si los Estados

⁴⁹ Informe Especial n.º 2/2008 sobre la información arancelaria vinculante (DO C 103 de 24.4.2008, p. 1).

⁵⁰ Por ejemplo, validación de los números EORI en la base de datos EBTI.

miembros no verifican su aplicación, evitando el pago de los derechos más elevados precisados en la IAV.

Todavía no existen decisiones de valoración a escala de la UE

85. Una decisión de valoración a escala de la UE sería una decisión oficial por escrito emitida por una autoridad aduanera que facilita al solicitante una evaluación del tratamiento que debería aplicarse a un determinado elemento del valor en aduana, previamente a la importación, por un período de tiempo determinado. La decisión indicaría la manera de tratar, por ejemplo, el pago de una comisión, el canon abonado o aspectos de un acuerdo sobre los precios de transferencia a efectos de la valoración en aduana⁵¹.

86. Una decisión de valoración a escala de la UE proporcionaría seguridad jurídica y garantizaría la igualdad de condiciones para los operadores que actúen en varios Estados miembros. El Tribunal recomendó⁵² a la Comisión que tomara las medidas legislativas y administrativas adecuadas para superar «la ausencia de disposiciones legislativas comunitarias que permitan establecer decisiones sobre valor en aduana a escala comunitaria».

87. El CAU⁵³ facultó a la Comisión a ampliar mediante un reglamento delegado el ámbito de aplicación de decisiones relativas a informaciones vinculantes también para cubrir «otros elementos que fundamenten la aplicación de derechos de importación o de exportación y otras medidas respecto del comercio de mercancías», incluyendo por lo tanto cuestiones relativas al valor en aduana. Sin embargo, hasta la fecha la Comisión todavía no ha ejercido dicha facultad.

⁵¹ Cf. OMA, paquete en materia de ingresos, «*Technical guidelines on advance rulings for classification, origin and valuation, and Practical guidelines for valuation control*» (Directrices técnicas sobre resoluciones anticipadas para la clasificación, origen y valoración, y directrices prácticas para el control de la valoración), 2015.

⁵² Véase el apartado 86 del Informe Especial n.º 23/2000 sobre la valoración de mercancías importadas a efectos de aduana (valoración en aduana).

⁵³ Artículos 35 y 36, letra b), del CAU.

88. La Comisión todavía no ha aplicado la recomendación del Tribunal. Después de diecisiete años, aún no es posible emitir decisiones de valoración a escala de la UE.

Los Estados miembros no aplican un enfoque homogéneo al control aduanero de las importaciones, lo que puede dar lugar a insuficiencias en el pago de los derechos de aduana

89. Uno de los objetivos de Aduana 2013 era que las autoridades aduaneras de los Estados miembros actuaran «como si fueran uno». Cuando los Estados miembros no aplican un enfoque uniforme a los controles aduaneros, los defraudadores pueden elegir el eslabón más débil de la cadena para llevar a cabo sus importaciones fraudulentas.

90. El Tribunal constató que no existe una aplicación armonizada y normalizada de los controles aduaneros por parte de los Estados miembros, a fin de garantizar un nivel de control aduanero equivalente en toda la Unión, que no dé lugar a comportamientos anticompetitivos en los diferentes puntos de entrada y salida de la Unión.

La falta de un enfoque uniforme de los controles aduaneros de infravalor distorsiona la elección del Estado miembro de importación

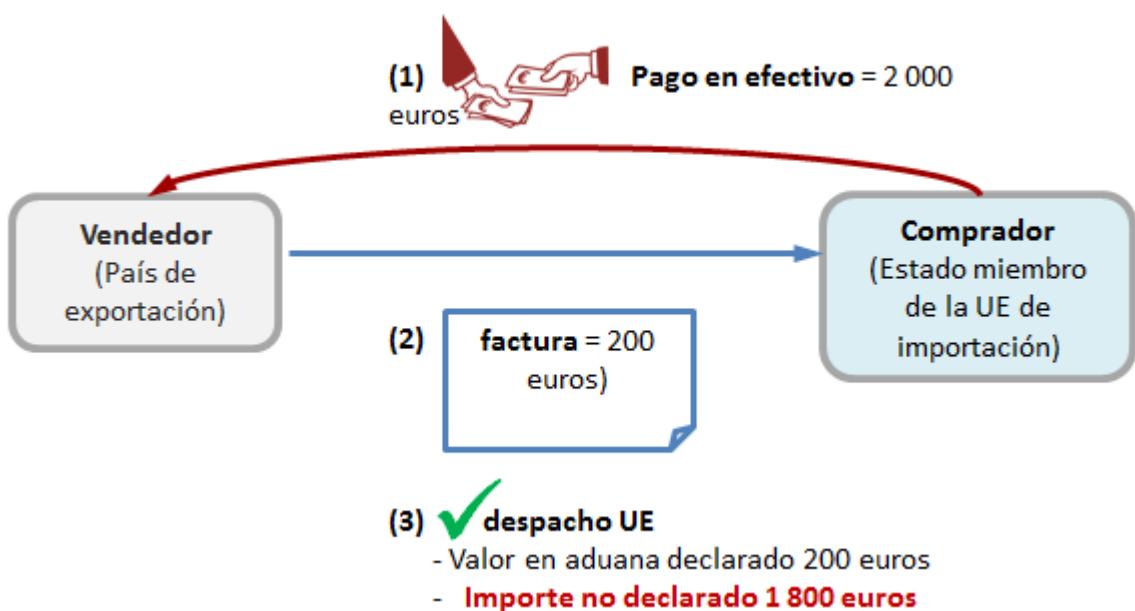
91. Los Estados miembros afrontan el reto de combatir el fraude por infravaloración. Se deben priorizar los controles de despacho en estos casos de fraude potencial porque los importadores pueden posteriormente declararse insolventes o desaparecer. Cuando existan dudas fundadas sobre si el valor declarado representa el valor de transacción de las operaciones, las autoridades aduaneras podrán solicitar, cuando lleven a cabo controles de despacho, información adicional y la presentación de documentación complementaria. Pueden existir dudas razonables, en particular, cuando el valor declarado es inferior a un umbral de riesgo de valor definido.

92. A efectos de gestión de riesgos, el valor del umbral de riesgo puede determinarse sobre la base de precios justos (véase el apartado 48). En determinados casos, los importadores presentan pruebas justificativas (facturas, contratos de ventas, extractos bancarios) que coinciden con los escasos valores (falsos) declarados. Todos los datos coinciden en los documentos presentados a la aduana y la infravaloración resulta difícil de

detectar. En tales casos, pueden existir otros pagos, ya sean en efectivo o a través de terceras partes, de la diferencia entre el precio declarado (infravalorado) y el precio real.

La ilustración 2 muestra un ejemplo de infravaloración con un anticipo en efectivo.

Ilustración 2 — Infravaloración con pago de anticipo en efectivo



Fuente: TCE sobre la base de un ejemplo de la OMA.

93. El régimen aduanero 42 es el régimen que utiliza un importador para obtener una exención del IVA cuando las mercancías importadas van a ser transportadas a otro Estado miembro. En este caso el IVA se adeuda en el país de destino⁵⁴. Cuando la importación se efectúe en virtud del régimen aduanero 42, deberá solicitarse información adicional sobre el valor real de transacción a las autoridades aduaneras del Estado miembro de destino mediante asistencia mutua porque en estos casos el destinatario final de las mercancías podría efectuar un pago a, por ejemplo, el proveedor chino, mucho más elevado que el valor en factura mostrado por el agente de aduanas a las autoridades aduaneras del Estado miembro de importación. No obstante, este procedimiento puede requerir mucho tiempo o

⁵⁴ Informe Especial n.º 13/2011 «¿Sirve el control del régimen aduanero 42 para evitar y detectar la evasión del IVA?»

no resultar satisfactorio porque el adquirente declarado puede no ser el destinatario final de la mercancía o ser un operador «trucha»⁵⁵.

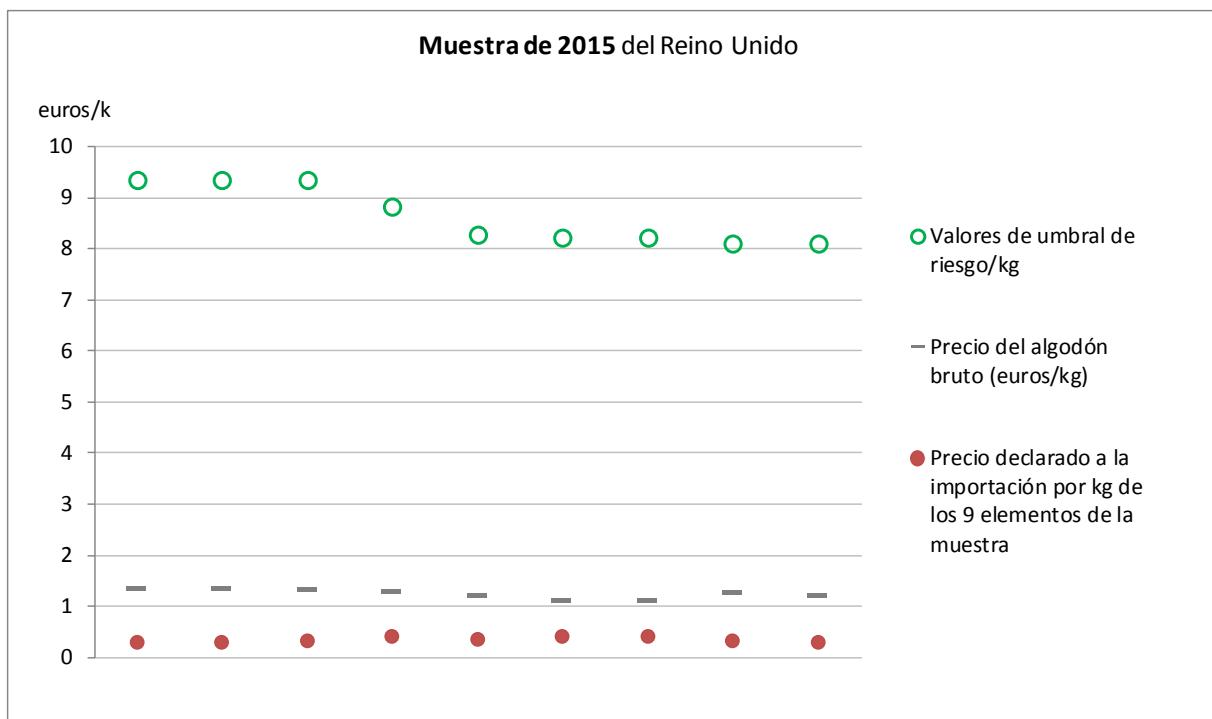
94. En caso de persistir dudas, pueden tomarse muestras de las mercancías importadas y solicitarse una garantía⁵⁶ para cubrir las pérdidas de derechos potenciales. La Comisión ha facilitado a los Estados miembros directrices claras sobre cómo hacer frente a la infravaloración durante la aplicación del ámbito prioritario de control «descuento» a la infravaloración de productos textiles y calzado procedentes de países asiáticos. No obstante, siguen existiendo dificultades prácticas.

95. El Tribunal seleccionó en cada uno de los Estados miembros visitados una muestra de 30 importaciones de productos textiles y calzado procedentes de Asia potencialmente infravaloradas efectuadas en 2015, a fin de comprobar si las solicitudes recogidas en las comunicaciones de AM de la OLAF sobre cuestiones de infravaloración habían sido atendidas. El Tribunal constató que los Estados miembros habían atendido las comunicaciones pertinentes de AM de maneras diversas y que las solicitudes de la OLAF no se habían satisfecho en todos los casos. Asimismo, constató que todos los elementos de la muestra estaban significativamente infravalorados. En algunos casos, los precios del algodón transformado declarado a la importación eran incluso inferiores al precio del algodón bruto. Las ilustraciones 3 y 4 muestran una comparación entre los valores próximos al umbral de riesgo del algodón transformado, los del algodón bruto, y los precios declarados a la importación en las muestras del Reino Unido y Polonia.

⁵⁵ Todo operador inscrito en el censo del IVA, que, potencialmente con intención defraudadora, adquiera bienes o preste servicios o simule hacerlo, sin pagar el IVA, y cobre dicho impuesto al suministrar tales bienes o prestar tales servicios, sin ingresar, no obstante, las cuotas del impuesto a la autoridad nacional correspondiente.

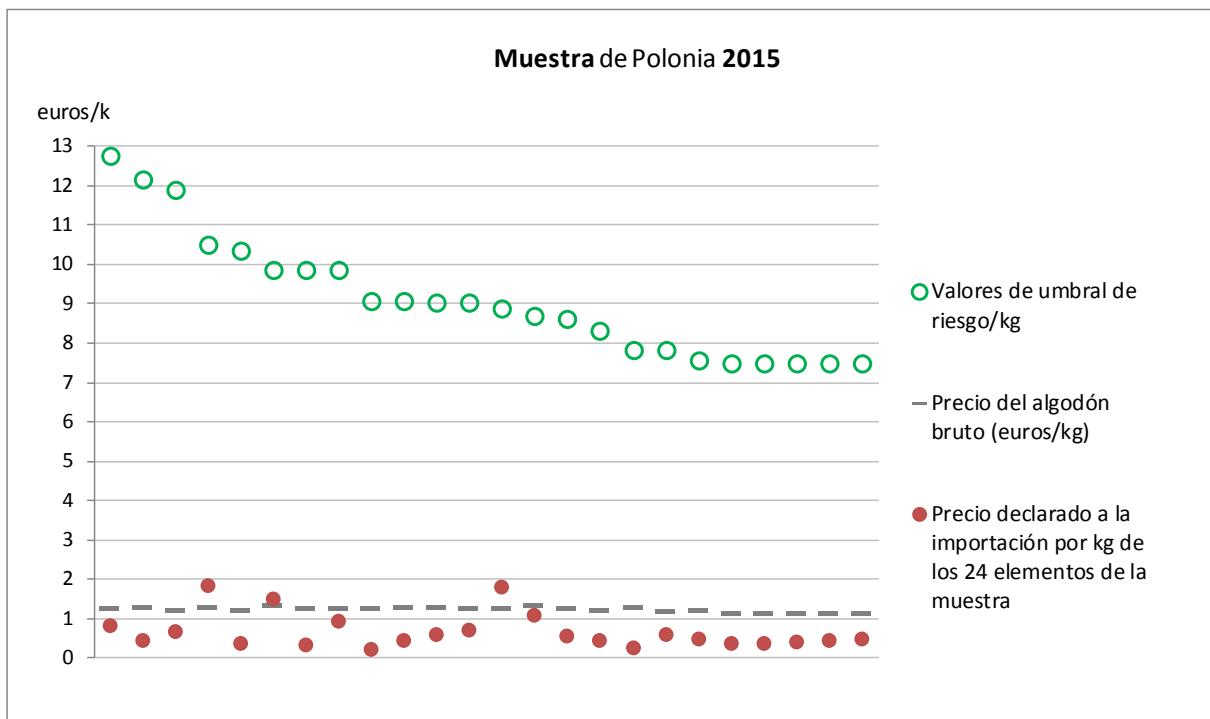
⁵⁶ De conformidad con los artículos 191 del CAU, y 244, del AE CAU.

Ilustración 3 — Precios de las mercancías importadas de algodón transformado de la muestra en el Reino Unido y comparación con los valores próximos al umbral de riesgo y el precio del algodón bruto



Fuente: TCE, a partir de datos de la base de datos THESEUS(<https://theseus.jrc.ec.europa.eu>) y de <http://www.finanzen.net/rohstoffe/baumwollpreis/euro/historisch>.

Ilustración 4 — Precios de las mercancías importadas de algodón transformado de la muestra en Polonia y comparación con los valores próximos al umbral de riesgo y el precio del algodón bruto



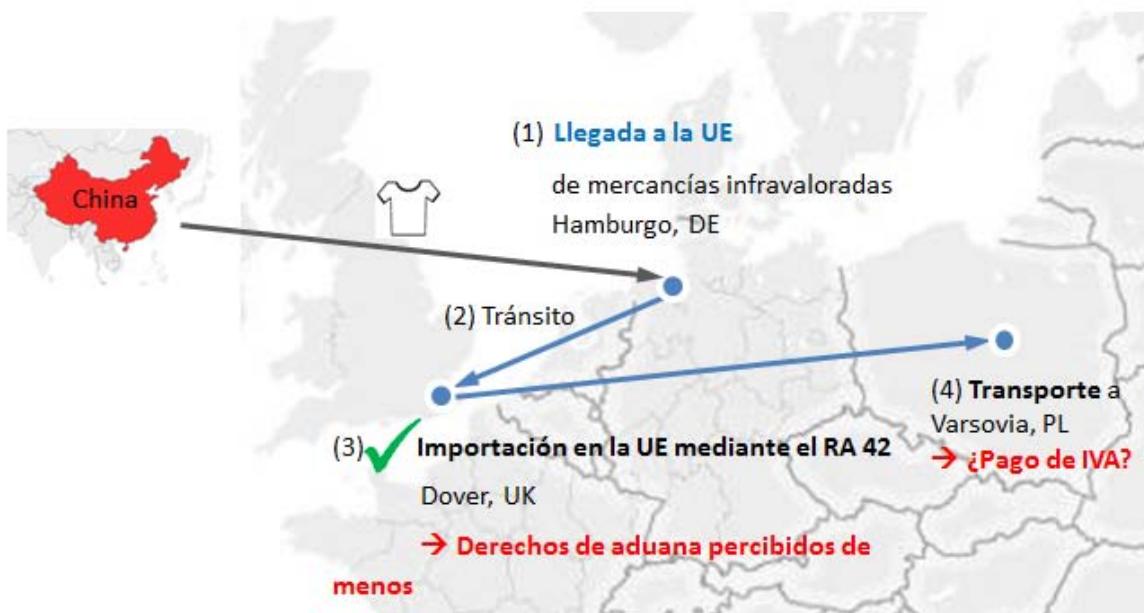
Fuente: TCE, a partir de datos de la base de datos Theseus (<https://theseus.jrc.ec.europa.eu>) y de <http://www.finanzen.net/rohstoffe/baumwollpreis/euro/historisch>.

96. El Tribunal también constató que los Estados miembros que efectúan menos controles de despacho aduanero atraen más importaciones. Esto es especialmente patente en el caso de los controles relacionados con la infravaloración de textiles y calzado procedentes de China, en que los Estados miembros que no llevan a cabo controles de despacho de aduana atraen el tráfico de otros Estados miembros.

97. El Reino Unido no aplica los umbrales de riesgo descritos en el apartado 92 ni solicita en el momento del despacho de aduana una garantía para el despacho de mercancías con un valor en aduana potencialmente infravalorado a fin de cubrir la pérdida potencial de derechos. Sin embargo, la OLAF solicitó a todos los Estados miembros que tomaran todas las medidas preventivas necesarias para proteger los intereses financieros de la UE y que retuvieran derechos en depósito de envíos sospechosos a fin de evitar futuras pérdidas de derechos de aduana.

98. El Tribunal observó que en el Reino Unido, el hecho de que no se solicitara una garantía sobre mercancías potencialmente infravaloradas ha dado lugar a desviaciones del tráfico: importaciones de mercancías de procedentes de China significativamente infravaloradas procedentes de otros Estados miembros que, tras ser despachadas en virtud del régimen aduanero 42 en el Reino Unido, son transportadas de nuevo a la Europa continental, por ejemplo, productos textiles o calzado procedentes de China expedidos al amparo de un procedimiento de tránsito externo desde Hamburgo a Dover, donde se despachan a libre práctica en virtud del régimen aduanero 42 sin controles de despacho y, a continuación, vuelven a ser transportados, por ejemplo, a Polonia o Eslovaquia. La **Ilustración 5** muestra un ejemplo de esta elección elusiva del lugar de importación utilizando el régimen aduanero 42:

Ilustración 5 - Caso de elección elusiva del lugar de importación utilizando el régimen aduanero 42



Fuente: TCE.

99. La Operación Octopus fue llevada a cabo en 2016 por la aduana francesa con la cooperación de la OLAF. Se centró en importaciones efectuadas en virtud del régimen aduanero 42. Esta acción de cooperación administrativa señaló que el fraude por infravaloración se producía principalmente en el Reino Unido y que se veía agravado por el

hecho de que no se abonaba el IVA en los Estados miembros de destino. Los valores declarados basados en facturas falsas estaban infravalorados entre cinco y diez veces, con un impacto significativo en los derechos de aduana y otros impuestos recaudados⁵⁷.

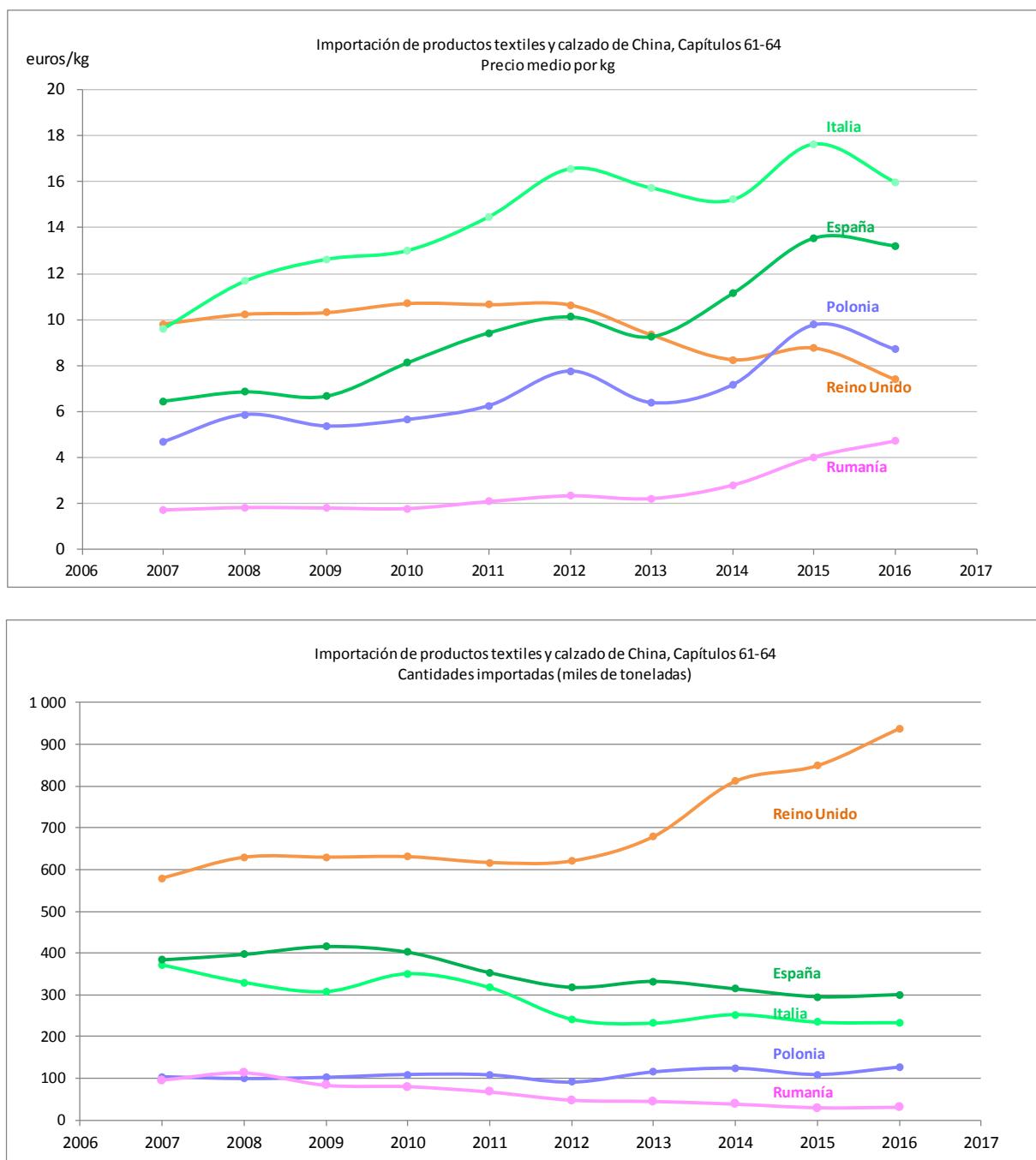
100. Por lo que respecta al impacto de la utilización fraudulenta del régimen aduanero 42 en las pérdidas de IVA y de derechos de aduana, según el apartado 83 del Informe Especial del Tribunal n.º 24/2015⁵⁸, «En el Reino Unido observamos dos casos de importaciones efectuadas en virtud del régimen aduanero 42 y declaradas por debajo de su valor, que ya habían sido identificadas por la administración tributaria y aduanera del Reino Unido (HMRC) como resultado de la operación aduanera conjunta de la OLAF. La HRMC estimó el impacto en la recaudación del IVA en el Reino Unido en 0,5 millones de libras esterlinas y en otros Estados miembros, en 10,6 millones de libras esterlinas. En cuanto a la recaudación aduanera, el impacto estimado en el Reino Unido es de 81 millones de libras esterlinas. La estimación de estos impactos por la HMRC se ha basado en la totalidad de los artículos importados por los dos operadores identificados en la muestra en un período de tres años».

101. La ilustración 6 muestra los datos de Eurostat del período 2007-2016 en los cinco Estados miembros seleccionados por el Tribunal. Los Estados miembros que aplicaron controles de despacho exhaustivos de infravaloración de textiles y calzado procedentes de China consiguieron aumentar el precio de importación medio declarado, pero sufrieron un descenso en el volumen de importaciones. El aumento del volumen de importaciones en el Reino Unido fue de 358 000 toneladas, mientras que el descenso global en los otros cuatro Estados miembros fue de 264 000 toneladas.

⁵⁷ Véanse los resultados de la operación aduanera conjunta «Octopus» en <http://www.douane.gouv.fr/articles/a12973-la-douane-et-l-olaf-presentent-les-resultats-de-l-operation-octopus>.

⁵⁸ Informe Especial n.º 24/2015 del Tribunal de Cuentas, «La lucha contra el fraude del IVA intracomunitario: es necesaria una acción más energica».

Ilustración 6 - Precios medios y volúmenes importados de productos textiles y calzado en el período 2007-2016



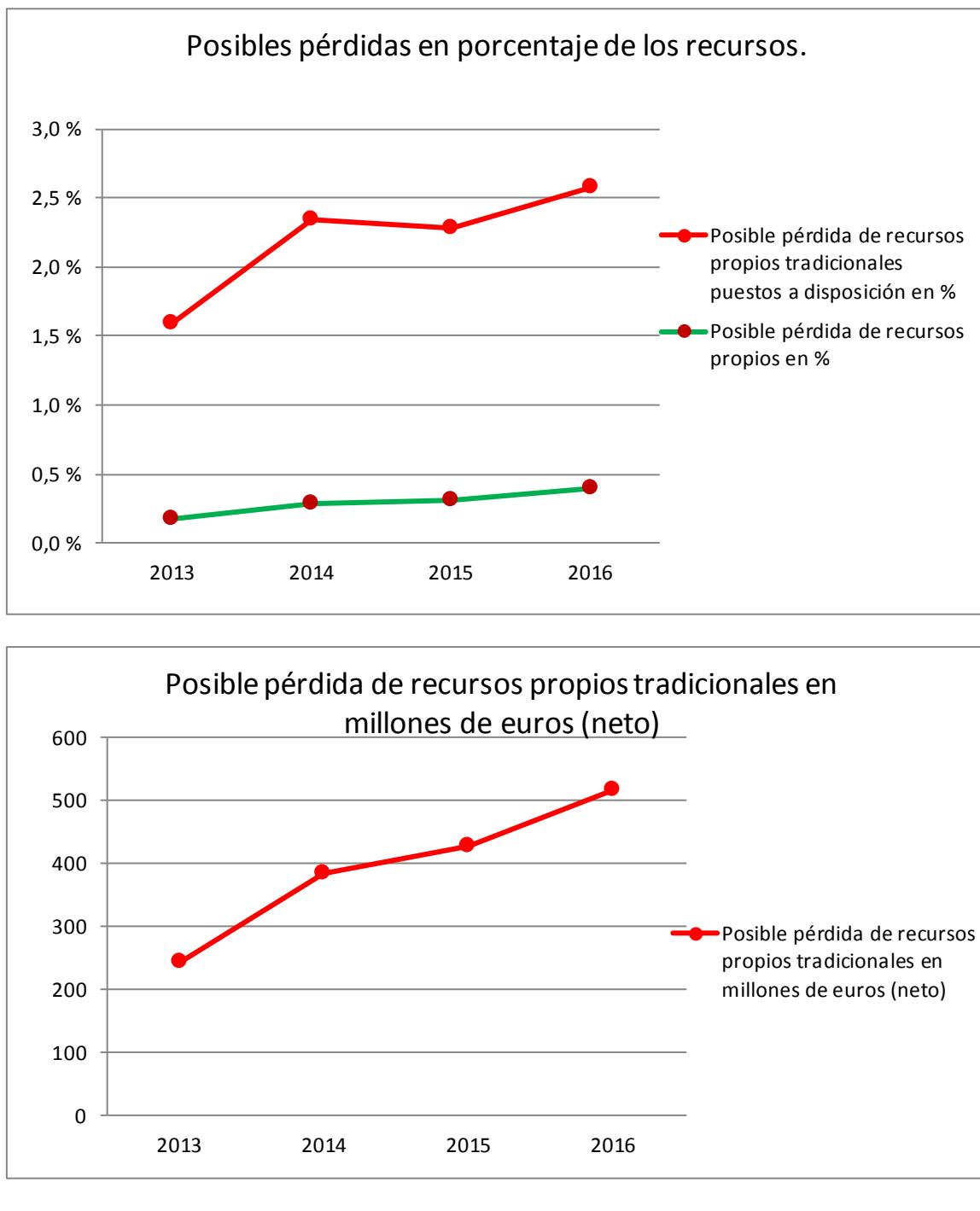
Fuente: Eurostat.

102. Esta constatación queda corroborada por las estimaciones de pérdidas potenciales de derechos debidas a la infravaloración de productos textiles y calzado efectuadas por la OLAF con respecto al período 2013-2016.

103. Según la OLAF⁵⁹, el Reino Unido debería haber puesto a disposición un importe adicional estimado de 1 987,4 millones de euros (brutos), o 1 573,6 millones de euros (netos), de recursos propios tradicionales, que en el período 2013 a 2016. La cuantificación de la posible pérdida (en términos netos, descontados los gastos de recaudación) en comparación con el total de recursos propios tradicionales efectivamente puestos a disposición por los Estados miembros durante el mismo período se recoge en la Ilustración 7.

⁵⁹ Informe anual de actividad de 2016 de la DG Presupuestos.

Ilustración 7 — Impacto en el presupuesto de la UE del importe estimado de pérdidas potenciales en el Reino Unido



Fuente: Informe anual de actividad de 2016 de la DG Presupuestos.

104. Estos datos corroboran las observaciones del Tribunal de su Informe especial n.º 23/2016 de que «las diferencias en las prácticas de control aduanero entre los Estados

miembros pueden hacer más atractivo un puerto para las empresas navieras mundiales que otros»⁶⁰.

Los Estados miembros aplican distintos enfoques para combatir los fraudes de origen y clasificación

105. La OLAF puede difundir alertas de fraude a los Estados miembros a través de comunicaciones de asistencia mutua, que contienen solicitudes a las autoridades aduaneras de los Estados miembros para salvaguardar los intereses financieros de la UE.

106. El Tribunal constató que los cinco Estados miembros seleccionados aplican enfoques diferentes con respecto al seguimiento de las comunicaciones de asistencia mutua de la OLAF 2015/15 sobre clasificación errónea, y 2014/21-2015/18 sobre descripción errónea del origen. Los operadores poco honrados pueden aprovechar cualquier enfoque diferente en los controles aduaneros a fin de eludir el pago de derechos de aduana.

107. El Tribunal constató asimismo que el seguimiento de las comunicaciones de asistencia mutua es más fácil en aquellos Estados miembros en los que es obligatoria la indicación del expedidor en la declaración en aduana (DUA) de importación.

Los Estados miembros aplican distintos enfoques con respecto a los regímenes sancionadores

108. La aplicación de la legislación aduanera en la UE es una obligación en los Estados miembros⁶¹, que pueden utilizar una diversidad de sanciones civiles, administrativas o penales para disuadir de las infracciones. Esto puede distorsionar la competencia en el mercado interior entre los operadores legítimos mientras que los defraudadores pueden beneficiarse de estas diferencias y perjudicar los intereses financieros de la UE.

⁶⁰ Véanse los apartados 82 y 93 a 99 del Informe Especial n.º 23/2016 «El transporte marítimo en la UE se mueve en aguas turbulentas - mucha inversión ineficaz e insostenible»

⁶¹ De conformidad con el artículo 4, apartado 3 del Tratado de la Unión Europea.

109. El Tribunal constató que en Polonia, Bélgica y Francia las infracciones aduaneras se consideran de carácter penal, y dan lugar de manera sistemática a procedimientos penales. En Polonia no existen ni sanciones administrativas ni civiles por las infracciones aduaneras.

110. La Comisión presentó una propuesta de Directiva por la que se establece un marco jurídico de la Unión sobre infracciones y sanciones aduaneras⁶², que actualmente está siendo examinada por el Consejo y el Parlamento Europeo. La propuesta de Directiva es el resultado de un estudio⁶³ sobre los marcos jurídicos de los Estados miembros sobre infracciones y sanciones aduaneras.

Existen lagunas en el control aduanero de las importaciones

111. La gestión de riesgos por las autoridades aduaneras de los Estados miembros incluye la identificación, la evaluación, el análisis y la mitigación de los distintos tipos y niveles de riesgos asociados al comercio internacional de mercancías.

112. La gestión de los riesgos aduaneros de la UE funciona con arreglo al principio de «evaluación anticipada, control donde sea necesario». En función de los riesgos implicados, estos pueden abordarse antes de la carga de las mercancías en el país exportador, antes de su llegada al territorio de la UE o en el lugar de descarga, en el momento de la importación, o después de que las mercancías hayan sido despachadas a libre práctica⁶⁴.

113. Las importaciones pueden realizarse utilizando regímenes normales o simplificados. La importación de mercancías mediante regímenes simplificados facilita el comercio al aumentar la rapidez del despacho de las mercancías. La Comisión elabora cada año un informe sobre el desempeño de la unión aduanera (CUP), que presenta un resumen de la frecuencia y la eficacia de los distintos tipos de controles aduaneros llevados a cabo.

⁶² COM(2013) 884 final.

⁶³ Informe del grupo de proyecto Aduana 2013 sobre sanciones aduaneras.

⁶⁴ Cf. COM(2014) 527 final de 21 de agosto de 2014.

Los Estados miembros no llevan a cabo controles previos a la llegada de las mercancías para proteger los intereses financieros de la UE

114. En la fase previa a la llegada, las autoridades aduaneras pueden obtener información por anticipado sobre las llegadas inminentes de cargamento a través de manifiestos de carga marítimos y otras fuentes. En la UE, los transportistas o sus representantes autorizados pueden presentar por vía electrónica declaraciones sumarias de entrada (ENS) en el primer puerto o aeropuerto de entrada en el territorio aduanero de la Unión en un plazo preestablecido anterior a la llegada de las mercancías. Los equipos de análisis de riesgos aduaneros pueden analizar estos datos y efectuar selecciones específicas preliminares. Sin embargo, en esta fase la información disponible es limitada para permitir controles detallados con fines fiscales, por ejemplo con respecto a la valoración o clasificación de las mercancías importadas⁶⁵.

115. Las autoridades aduaneras de los cinco Estados miembros seleccionados adujeron que no podían llevar a cabo controles previos de declaraciones sumarias de entrada a efectos fiscales debido a la falta de datos pertinentes. Sin embargo los operadores sospechosos (con antecedentes) pueden desencadenar controles previos a la llegada, que son pertinentes a efectos fiscales si la declaración sumaria de entrada recoge datos sobre el expedidor y el destinatario. Aunque este suele ser el caso, estos datos pueden faltar⁶⁶.

⁶⁵ Cf. OMA, paquete en materia de ingresos, «*Technical guidelines on advance rulings for classification, origin and valuation, and Practical guidelines for valuation control*» (Directrices técnicas sobre resoluciones anticipadas para la clasificación, origen y valoración, y directrices prácticas para el control de la valoración), 2015.

⁶⁶ Esto sucede cuando las navieras presentan la declaración sumaria de entrada con los datos del conocimiento de embarque madre y no con los datos del conocimiento de embarque hijo procedentes de los transitarios.

Los Estados miembros no siempre llevan a cabo los controles sugeridos por sus sistemas de gestión de riesgos

116. Los controles de despacho sugeridos por el sistema de gestión de riesgos pueden ser físicos, documentales, o consistir en la toma de una muestra de mercancías para su ulterior análisis, incluidos los análisis de laboratorio.

117. El Tribunal constató que en los Estados miembros visitados por el Tribunal, excepto en el Reino Unido, un funcionario aduanero puede ignorar una medida de control sugerida por un filtro de riesgos sin aprobación o confirmación jerárquica, lo que representa una brecha en el sistema de control interno que socava la eficacia del sistema de gestión de riesgos aduaneros.

118. En el Reino Unido, los controles físicos y documentales se aplican únicamente a los regímenes normales de importación, que representan el 12 % de las declaraciones de importación. El Tribunal constató que el 99,77 % de las importaciones declaradas bajo regímenes normales en 2015 se despachó en una hora, y que en los controles documentales para combatir los errores en la descripción del origen en el momento del despacho no se verifican los originales de las pruebas de origen ni se coteja con la base de datos ConTraffic por si existen discrepancias. Esta situación pone en cuestión la eficacia de los controles de despacho en el Reino Unido. El 88 % restante de las declaraciones de importación fueron presentadas mediante regímenes simplificados y no estaban sujetas a controles de despacho.

El nivel de controles *a posteriori* no compensa la reducción de los controles de despacho en los regímenes simplificados

119. Los operadores autorizados para utilizar regímenes aduaneros simplificados a la importación se benefician de un proceso acelerado de despacho aduanero. Las aduanas confían en la exactitud de sus declaraciones de importación y llevan a cabo menos controles previos al levante, lo cual debería compensarse con auditorías previas a la autorización y *a*

*posteriori*⁶⁷. En 2015, cerca de cuatro quintas partes de todas las importaciones de la UE se efectuaron mediante regímenes simplificados, de los cuales el 0,2 % fue objeto de controles de despacho de aduana.

120. Sin embargo, el Tribunal constató que ni en España ni en el Reino Unido se efectúan controles de despacho en el marco de los regímenes simplificados. Este problema es especialmente grave en el caso del Reino Unido, ya que la gran mayoría de las declaraciones de importación se presentan mediante estos regímenes.

121. Un operador económico autorizado (OEA) es un operador fiable que se beneficia de menos controles físicos y documentales en el momento del despacho. El estatuto de OEA es concedido por las aduanas siempre que el operador cumpla determinados requisitos⁶⁸.

122. Una de las simplificaciones previstas en el CAU permite la presentación de una declaración de importación por medio de una inscripción en los registros del titular de la autorización. En este caso, el operador está obligado a notificar la presentación de las mercancías en aduana, pero en dicha notificación no se incluye ningún dato relacionado con el origen, la clasificación arancelaria y el valor de las mercancías⁶⁹, lo que permitiría a las autoridades aduaneras llevar a cabo un análisis de riesgos significativo con fines fiscales. Además, las autoridades aduaneras pueden dispensar al operador económico autorizado de la obligación de presentar las mercancías en la aduana⁷⁰

123. El Tribunal halló casos de OEA que actúan en el sector de la mensajería que abusan de las franquicias aduaneras para envíos de escaso valor, y otros casos en que los OEA no

⁶⁷ Informe Especial n.º 1/2010 «¿Se controlan de manera eficaz los procedimientos aduaneros simplificados aplicables a las importaciones?»

⁶⁸ El artículo 39 del CAU establece los criterios para la concesión del estatuto de operador económico autorizado (OEA).

⁶⁹ Mensaje I2 de notificación de la presentación de mercancías ante la aduana en caso de inscripción en los registros del declarante con arreglo al anexo B del Reglamento Delegado del CAU.

⁷⁰ De conformidad con el artículo 182 del CAU.

cumplían las condiciones para serlo en el momento de la fiscalización, o que presentaron importaciones infravaloradas de productos textiles y calzado procedentes de China bien como declarantes o como representantes.

124. El Tribunal constató que Italia no lleva a cabo inspecciones posteriores al despacho aduanero, tal y como se define en la Guía de la auditoría aduanera, ni siquiera con respecto a los OEA. En el Reino Unido, el Tribunal examinó diez expedientes de inspecciones *a posteriori* relativas a OEA, pero ninguno era realmente una inspección *a posteriori*, sino una evaluación o supervisión del cumplimiento continuo de los requisitos para tales operadores.

125. Por último, en julio de 2016 la Comisión señaló que seis Estados miembros⁷¹, que representaban alrededor del 20 % de todos los derechos de aduanas recaudados en la UE⁷², bien no habían efectuado inspecciones posteriores al despacho aduanero, bien no habían facilitado información sobre las mismas. Las inspecciones *a posteriori* tienen por objeto hacer frente a riesgos residuales después del despacho de aduana y otros controles *a posteriori*, pero cuando no se efectúan, los riesgos persisten.

Los controles posteriores al despacho aduanero rara vez incluyen importaciones en otros Estados miembros

126. Cuando un importador con sede en un Estado miembro (Estado miembro 2) realiza una operación de importación en otro Estado miembro (Estado miembro 1), los controles aduaneros debe llevarse a cabo por este último⁷³.

127. El Tribunal constató que las autoridades aduaneras del Estado miembro 1 no se dirigen a las autoridades aduaneras del Estado miembro 2 para solicitar los registros contables,

⁷¹ Bélgica, Estonia, Italia, Portugal, Rumanía y Eslovenia.

⁷² Véase el apartado 4.18 del informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 2016.

⁷³ El Comité del Código Aduanero (Sección de Legislación General Aduanera) llegó a la conclusión durante su 30^a reunión del 19 de mayo de 2000, de que «[...] corresponde a los Estados miembros en los que despacharan las mercancías realizar controles. Reconocieron que podría haber dificultades cuando las cuentas y las mercancías se encontraban en otro lugar, pero consideraban que los Estados miembros deberían colaborar debidamente».

cuentas bancarias, etc., del operador situado en su territorio, y que las autoridades aduaneras del Estado miembro 2 no son conscientes de las importaciones efectuadas puesto que las autoridades del Estado miembro 1 no tienen la obligación de notificarlas.

128. Ello se ve agravado por el hecho de que la información incluida en la actual base de datos de las importaciones en los Estados miembros, «Surveillance2», resulta de utilidad limitada para las inspecciones *a posteriori*, puesto que no incluye el nombre del importador o del declarante. El pleno despliegue⁷⁴ de una base de datos denominada «Surveillance3», que incluye esta y otra información pertinente, no se espera hasta el 1 de octubre de 2018.

129. El Tribunal constató que esta situación es aplicable en particular al régimen aduanero 42. En el marco de este régimen, el importador con sede en el Estado miembro 2 podrá designar a un representante en el Estado miembro 1 para que lleve a cabo allí la importación, lo que dificulta la ejecución del control *a posteriori*.

130. Según la OLAF, alrededor del 57 % de todas las presuntas importaciones de productos textiles y calzado infravaloradas procedentes de China se despachan según el régimen aduanero 42, aunque solo el 16 % de las importaciones son despachadas con arreglo a dicho régimen.

131. La Comisión también ha comprobado, con ocasión de una inspección efectuada en Eslovaquia en diciembre de 2016, que el principal riesgo de infravaloración se detectó en importaciones cubiertas por el régimen aduanero 42 cuando el importador generalmente se encuentra situado en otro Estado miembro, lo que hace más difícil combatir este fenómeno a través de controles *a posteriori*.

⁷⁴ De conformidad con la Decisión de Ejecución (UE) 2016/578 de la Comisión, de 11 de abril de 2016, por la que se establece el Programa de Trabajo relativo al desarrollo y a la implantación de los sistemas electrónicos previstos en el Código aduanero de la Unión (DO L 6 de 15.4.2016, p. 6).

La falta de controles de la franquicia arancelaria en envíos de poco valor está dando lugar a insuficiencias en el pago de derechos de aduana

132. La legislación aduanera prevé una exención o franquicia arancelaria para los envíos de escaso valor. Las mercancías cuyo valor no supere un determinado umbral están exentas de derechos de aduana y otros impuestos. Esto se debe a que la escasa recaudación potencial de ingresos procedentes de envíos de escaso valor no compensa los costes administrativos y empresariales necesarios para garantizar el cumplimiento de las normas aduaneras.

133. La rápida expansión del comercio electrónico ha alterado este panorama. Como reconoce la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁷⁵, en el momento en que se introdujeron la mayoría de las actuales franquicias arancelarias a la importación de envíos de escaso valor, no existía la compra por Internet, y el nivel de las importaciones que se beneficiaban de la ayuda era relativamente reducido.

134. Las entregas de empresa a consumidor (B2C) de bienes adquiridos procedentes de terceros países cuentan con una exención para envíos de escaso valor del IVA (y derechos de aduana) cuando su valor no supere el umbral de 10 o 22 euros. Además del IVA, cuando el valor de las mercancías sea superior a 150 euros, deben gravarse derechos de aduana. Un regalo enviado de un particular a otro particular (P2P) está exento de derechos de aduana y de IVA cuando su valor no excede de 45 euros. Cuando su valor sea superior a 45 euros pero no excede de 700 euros, excluido el IVA, puede aplicarse un derecho de aduana a tanto alzado del 2,5 %. Todas estas exenciones se aplican también a productos adquiridos en línea procedentes de países no pertenecientes a la UE.

135. El Tribunal constató que los sistemas electrónicos de despacho de aduanas de los Estados miembros seleccionados aceptaban: i) las importaciones por las que se solicitaba una franquicia arancelaria para mercancías de escaso valor aun cuando su valor declarado⁷⁶

⁷⁵ OCDE, «Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy» (Afrontar los retos fiscales de la economía digital), OCDE/Proyecto de la OCDE y del G-20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios, OECD Publishing, 2014.

⁷⁶ Valor intrínseco definido como el valor sin cargas de flete y seguros.

fueras superior a 150 euros, y ii) las importaciones de envíos comerciales declarados como regalos.

136. Asimismo observó que incluso los operadores de mensajería titulares de una autorización de AEO abusaron de las franquicias arancelarias en importaciones efectuadas después de la entrada en vigor de los Reglamentos Delegado y de Ejecución del CAU⁷⁷ el 1 de mayo de 2016. Este hecho es especialmente grave, ya que los OEA están obligados a tener controles internos que permitan prevenir y detectar las transacciones ilegales o irregulares⁷⁸.

137. Las pruebas recabadas por el Reino Unido sobre el comercio electrónico indican una infravaloración masiva de bienes importados de Extremo Oriente y, cada vez más, de los Estados Unidos de América, en una proporción de entre 10 a 100 veces inferior a la valoración correcta.

138. Según la aduana de Bélgica, las mercancías adquiridas a través de determinados sitios web ajenos a la UE se declaran sistemáticamente como mercancías de un valor inferior a 22 euros, aunque el consumidor haya pagado un precio superior⁷⁹.

139. Por último, según un estudio de Copenhagen Economics⁸⁰, solo se gravan derechos de importación al 47 % de los envíos postales imponibles, y esta percepción incompleta de derechos de importación se traduce directamente en una pérdida de derechos aduaneros de la UE de aproximadamente 250 millones de euros.

⁷⁷ Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447 de la Comisión, de 24 de noviembre de 2015, por el que se establecen normas de desarrollo de determinadas disposiciones del Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Código aduanero de la Unión (AE CAU) (DO L 343 de 29.12.2015, p. 558).

⁷⁸ De conformidad con el artículo 25, apartado 1, letra f) del CAU.

⁷⁹ Véase por ejemplo: «Cel Cybersquad spoorde al 858 frauderende webshops op», artículo en De Standaard de 27 de junio de 2015, disponible en: http://www.standaard.be/cnt/dmf20150727_01793127.

⁸⁰ Copenhagen Economics, *E-commerce imports into Europe: VAT and customs treatment* (Importaciones por comercio electrónico a Europa: IVA y tratamiento aduanero), 2016.

140. Así pues, las pérdidas de derechos aduaneros se producen de dos maneras: i) por infravaloración de las mercancías, de modo que estas son erróneamente declaradas como admisibles para la franquicia arancelaria para envíos de escaso valor; y ii) mediante la aplicación de la franquicia a mercancías no admisibles, es decir, mercancías declaradas con un valor superior a 150 euros y aceptadas por el sistema de despacho aduanero porque existe una laguna en el mismo, o a envíos comerciales (B2C) declarados como regalos (P2P) porque no son controlados por la aduana.

141. En el caso de operadores de mensajería titulares de una autorización OEA, esto es tanto más posible porque se benefician de menos controles físicos y documentales, que suponen menos controles en el punto de importación, y pueden tenerse en cuenta también para controles posteriores al despacho aduanero⁸¹.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

142. La fiscalización planteó la pregunta de si los regímenes de importación de la UE protegen sus intereses financieros. El Tribunal constató insuficiencias graves que indican que existen deficiencias en el marco jurídico, así como una aplicación poco eficaz de los controles aduaneros realizados por los Estados miembros sobre las importaciones, que perjudican a los intereses financieros de la UE.

143. La ausencia de una estimación de la brecha fiscal de aduanas afecta negativamente a la evaluación del rendimiento de la unión aduanera en términos de protección de los intereses financieros de la UE e impide una asignación eficiente de recursos a ámbitos como la infravaloración, o a los Estados miembros donde se han detectado el mayor potencial de pérdidas (véanse los apartados 26 a 28).

⁸¹ Cf. Comisión, Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera, «*Authorised Economic Operator Guidelines*» (directrices de los operadores económicos autorizados), 2016.

Recomendación 1:

A fin de responder a la petición del Parlamento, la Comisión debería desarrollar una metodología y elaborar estimaciones periódicas de la brecha fiscal de aduanas a partir de 2019 y tener en cuenta sus resultados para la asignar recursos y fijar objetivos operativos;

Fecha máxima de aplicación: 2019.

144. Los Estados miembros no están suficientemente incentivados desde el punto de vista financiero para realizar controles aduaneros y mejorar la recaudación de derechos de aduana para el presupuesto de la UE: Los Estados miembros que efectúan controles aduaneros pero no obtienen resultados satisfactorios en sus acciones recaudatorias pueden sufrir consecuencias financieras, mientras que existe el efecto contraproducente de que los Estados miembros que no los realizan no sufren consecuencias negativas. Además, un Estado miembro se quejó de que cuanto más se esfuerza por combatir el fraude, mayor es el riesgo de que la Comisión declare su responsabilidad financiera (véanse los apartados 29 a 32).

145. Aunque se proporciona financiación a través de programas de acción de la UE, esta no siempre está vinculada a la protección de los intereses financieros de la UE. Los Estados miembros no siempre facilitan los recursos financieros necesarios para la aplicación de componentes ajenos a la Unión de los sistemas de información europeos que no están financiados por los programas de acción, lo que da lugar a un posible retraso en la aplicación del CAU. Algunos Estados miembros en los que están situados los principales puertos de entrada de mercancías reconocen que su porcentaje de retención de recursos propios tradicionales es demasiado elevado (véanse los apartados 33 a 40).

Recomendación 2:

La Comisión debería tener en cuenta todas las opciones posibles para reforzar el apoyo a los servicios aduaneros nacionales en su importante papel en la UE en el contexto del nuevo marco financiero plurianual (MFP), incluyendo una revisión del porcentaje apropiado de gastos de recaudación;

Fecha máxima de aplicación: comienzo del próximo MFP.

Recomendación 3:

La Comisión debería proponer en el próximo marco financiero plurianual que los futuros programas de acción de la UE, que apoyan la unión aduanera, se utilicen para contribuir a la sostenibilidad financiera de los sistemas de información aduanera europea;

Fecha máxima de aplicación: comienzo del próximo MFP.

146. El intercambio de información y la cooperación en asuntos de aduanas funciona sin problemas, pero la fiscalización puso de manifiesto que siguen existiendo insuficiencias en las herramientas de intercambio de información, tanto desde el punto de vista de su contenido como de su utilización (véanse los apartados 41 a 69).

Recomendación 4:

La Comisión debería:

- a) proponer modificaciones a la legislación aduanera en 2018 a fin de hacer obligatoria la indicación del expedidor en la declaración en aduana de importación (DUA);
- b) ser más precisa en las solicitudes enviadas en las comunicaciones de asistencia mutua para garantizar su aplicación homogénea por los Estados miembros;

Fecha máxima de aplicación: Inmediatamente.

Recomendación 5:

La Comisión debería designar en 2018 un agente de enlace exterior de la OLAF en terceros países donde tiene lugar la mayoría de los transbordos fraudulentos en zonas francas.

147. Por lo que se refiere a la aplicación uniforme de la legislación aduanera de la UE, el arancel integrado de la Unión Europea (TARIC) se aplica de manera homogénea en cuatro de los cinco Estados miembros fiscalizados. Sin embargo, existen cambios retroactivos en el TARIC que tienen incidencia financiera y deben ser cuidadosamente aplicados por los Estados miembros. Estos no comprueban correctamente si las decisiones sobre información arancelaria vinculante (IAV) emitidas son utilizadas efectivamente por los titulares en el momento de la importación. Aunque el CAU dio competencias a la Comisión para permitir la

emisión de decisiones de valoración a escala de la UE, la Comisión no lo ha hecho (véanse los apartados 70 a 88).

Recomendación 6:

La Comisión debería:

- a) supervisar de cerca los controles del cumplimiento de las decisiones sobre IAV por los Estados miembros para 2020;
- b) permitir la emisión de decisiones de valoración a escala de la UE sin más demora, como recomendó el Tribunal en su Informe especial n.º 23/2000.

148. Los Estados miembros aplican enfoques diferentes en el contexto de los controles aduaneros para afrontar la infravaloración, la declaración inexacta del origen y la clasificación errónea e imponer sanciones. Para las autoridades aduaneras constituye un reto alcanzar un equilibrio entre la necesidad de facilitar el comercio con unos regímenes de importación más rápidos y sin fisuras y la necesidad de llevar a cabo controles aduaneros. Unos controles aduaneros gravosos pueden influir en la elección por los comerciantes de la aduana de importación y los puertos o aeropuertos con menos controles aduaneros atraen más tráfico. El Tribunal halló casos de elección elusiva del lugar de importación, es decir, los operadores eligen importar las mercancías infravaloradas en los Estados miembros que ejercen menos controles (véanse los apartados 89 a 110)

Recomendación 7:

La Comisión debería proponer cambios legislativos que le permitieran imponer correcciones financieras a partir de 2021 a los Estados miembros que no afrontan los riesgos adecuadamente y que posiblemente fomenten la elección elusiva del lugar de importación.

149. Debido a la falta de datos suficientes, los Estados miembros no llevan a cabo análisis de riesgos por razones fiscales en la fase previa a la llegada de las mercancías o en el momento de la notificación por los operadores de la llegada de las mercancías a sus locales. Por otra parte, en los cinco Estados miembros fiscalizados, los funcionarios de aduanas pueden ignorar los controles sugeridos por el sistema nacional de gestión de riesgos, sin

necesidad de una aprobación jerárquica. Por lo que se refiere a los regímenes simplificados, los Estados miembros no compensan el menor nivel de controles en el momento del despacho aduanero con más controles *a posteriori*. Además, si un comerciante importa en un Estado miembro distinto de aquel en que tiene su base, tales importaciones rara vez se someten a controles *ex post*. Los Estados miembros encuentran dificultades para garantizar la conformidad de los operadores con las franquicias aduaneras para envíos de escaso valor, lo que ha dado lugar a pérdidas para los presupuestos nacionales y de la UE. El Tribunal detectó operadores económicos autorizados en el sector de la mensajería que abusaban de estas franquicias (véanse los apartados 111 a 114).

Recomendación 8:

En 2018 la Comisión debería:

- a) proponer medidas legislativas para hacer obligatorio el suministro de elementos de datos adicionales que permitan la realización de análisis de riesgos en la fase previa a la llegada de las mercancías y sobre la notificación por parte de los operadores de la llegada de las mercancías a sus locales;
- b) mejorar la base de datos Surveillance para identificar al destinatario de las mercancías cuando se utiliza el régimen aduanero 42;
- c) investigar el abuso de las franquicias para envíos de mercancías de escaso valor en el comercio electrónico de mercancías con países no pertenecientes a la UE.

Recomendación 9:

Los Estados miembros deberían, inmediatamente:

- a) condicionar las dispensas de controles sugeridos por un filtro de riesgos en particular a la aprobación jerárquica previa o inmediata;
- b) introducir controles en sus sistemas electrónicos de despacho aduanero para bloquear la aceptación de las declaraciones de importación que soliciten franquicias arancelarias para envíos de mercancías de escaso valor cuyo valor intrínseco declarado supere la cuantía de 150 euros o en el caso de envíos comerciales (B2C) declarados como regalos (P2P);

- (c) verificar *ex post* el cumplimiento por los operadores de la franquicia arancelaria para envíos de escaso valor, incluidos los OEA;
- d) elaborar planes de investigación para combatir el abuso de estas franquicias en el comercio electrónico de mercancías con países no pertenecientes a la UE.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala IV, presidida por Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 7 de noviembre de 2017.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Klaus-Heiner Lehne

Presidente

ANEXO I**Enfoque de auditoría del Tribunal aplicado en la Comisión**

La fiscalización en la Comisión constó de dos fases, una fase preparatoria y trabajo sobre el terreno.

1. Durante la fase preparatoria, el Tribunal visitó a la DG Fiscalidad y Unión Aduanera, la DG Presupuestos, la OLAF y el Centro Común de Investigación (CCI) para recabar información,

Durante las visitas se debatió la metodología de auditoría con la Comisión (preguntas, criterios y normas de auditoría), incluida la metodología en los Estados miembros, y las respuestas de la Comisión al cuestionario previamente enviado a esta por el Tribunal. El Tribunal también recibió comentarios y sugerencias en relación con la infravaloración, la declaración inexacta del origen y la clasificación incorrecta, los principales riesgos inherentes que afectan al despacho a libre práctica de las mercancías y recogió la documentación pertinente.

En el CCI, la Comisión presentó sus proyectos científicos sobre el seguimiento de contenedores (ConTraffic) y la estimación de precios justos (Theseus). El CCI permitió a los auditores acceder a la base de datos ConTraffic y al recurso basado en la web Theseus.

La DG Fiscalidad y Unión Aduanera permitió a los auditores acceder a Surveillance 2, la base de datos sobre los registros de declaraciones de importación, y al Sistema de gestión de sellos, la base de datos sobre sellos auténticos y las autoridades que pueden emitir un certificado de origen preferencial o un certificado de circulación de mercancías.

Por último, la DG Presupuestos concedió a los auditores acceso a OWNRES, la base de datos sobre casos de fraude e irregularidades relativos a importes superiores a 10 000 euros, y a WOMIS, la base de datos que contiene informes sobre importes irrecuperables superiores a un determinado umbral en la que los Estados miembros no han puesto los respectivos importes a disposición del presupuesto de la UE porque consideran que las razones por las que no pudieron recuperarse dichos importes no pueden atribuirseles a ellos. La Comisión publica sus comentarios sobre los informes en un plazo de seis meses a partir de su percepción.

Los auditores examinaron la información pertinente sobre rendimiento, como los informes anuales de actividad, los informes de desempeño de la unión aduanera de la DG Fiscalidad y Unión Aduanera, y los informes de situación y evaluación relativos a los programas de acción Hércules II y III, y Aduana 2013/2020. Asimismo examinaron la base de datos RAD, que contiene información actualizada del seguimiento de anteriores recomendaciones del Tribunal.

Los auditores visitaron la Organización Mundial de Aduanas, donde presentaron su fiscalización, debatieron sus funciones, responsabilidades y retos en materia de infravaloración, valoración en aduana, origen, déficit de ingresos y comercio electrónico. También debatieron normas internacionales pertinentes, como el Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), denominado «Acuerdo del GATT sobre el valor en aduana», el Convenio de Kyoto revisado (OMA) para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros y las directrices de la OMA. Esta visita tuvo por objeto determinar si la Comisión sigue las mejores prácticas internacionales. Los auditores examinaron las directrices más pertinentes y recientes, en particular el Paquete Ingresos, que se utilizó como punto de referencia para la preparación de los cuestionarios enviados a los Estados miembros seleccionados sobre valoración en aduana, origen y clasificación arancelaria.

2. Durante el trabajo de auditoría sobre el terreno se envió un cuestionario general a la Comisión, que aborda la cuestión de si la Comisión garantiza que los regímenes de importación protegen los intereses financieros de la UE. También se recabaron pruebas de la evolución actual y las actividades de la Comisión en ámbitos como la brecha fiscal de aduanas, los programas de acción de la UE sobre cooperación entre las administraciones aduaneras de los Estados miembros, la asistencia mutua, el seguimiento de la aplicación uniforme de las disposiciones aduaneras por los Estados miembros, y la cuestión de si la Comisión había concebido regímenes de importación sólidos a fin de evitar lagunas que den lugar a pagos insuficientes de recursos propios tradicionales.

Este cuestionario general fue respondido por la DG Presupuestos, la OLAF y la DG Fiscalidad y Unión Aduanera. Además, se enviaron dos cuestionarios adicionales a las distintas partes y

se organizaron entrevistas con representantes de las unidades encargadas de los distintos ámbitos abordados en los cuestionarios.

Asimismo, el Tribunal ha efectuado un seguimiento de la aplicación por la Comisión de los informes especiales pertinentes para la presente fiscalización, como el Informe Especial n.º 2/2008 sobre la información arancelaria vinculante (IAV), el Informe Especial n.º 1/2010 «¿Se controlan de manera eficaz los procedimientos aduaneros simplificados aplicables a las importaciones?», y el Informe Especial nº 2/2014 «¿Están gestionados adecuadamente los acuerdos comerciales preferenciales?»

ANEXO II:**Anexo II — Enfoque de auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo en los Estados miembros**

La fiscalización del Tribunal en los Estados miembros también constó de dos fases, una fase preparatoria y trabajo sobre el terreno.

1. Durante la fase preparatoria, se seleccionaron cinco Estados miembros: España, Italia, Polonia, Rumanía y el Reino Unido. La selección de los Estados miembros se basó en los siguientes criterios de riesgo: i) el volumen de su contribución de recursos propios tradicionales al presupuesto de la UE; ii) la incidencia de la infravaloración en el Estado miembro; iii) la proporción de controles basados en auditorías en el total de controles a posteriori.

El Tribunal envió un cuestionario a los Estados miembros seleccionados, que aborda la cuestión de si los Estados miembros garantizan que los regímenes de importación protegen los intereses financieros de la UE. Se recibieron las respuestas por escrito de todos los Estados miembros seleccionados.

Antes de cada visita a los Estados miembros se seleccionaron:

- a) 30 operaciones de importación potencialmente infravaloradas. Para esta selección se aplicó Visual Data Analysis (análisis visual de datos) al universo de importaciones registradas en Surveillance 2 por cada Estado miembro en 2015 utilizando *Tableau*. La infravaloración potencial se comparó con los precios justos por kg publicados por el Centro Común de Investigación en Theseus y con el precio medio por unidad declarado en Surveillance 2;
- b) 30 operaciones de importación objeto de comunicaciones de asistencia mutua (AM) emitidas por la OLAF para abordar la clasificación errónea de las mercancías. Se seleccionaron aleatoriamente importaciones registradas en Surveillance 2 por cada Estado miembro en 2015 mediante ACL;

- c) la población total de importaciones afectadas por una comunicación de asistencia mutua para abordar la declaración inexacta del origen en 2015, con arreglo a Surveillance 2;
- d) una muestra basada en criterios de riesgo de diez expedientes de auditoría relativos a operadores económicos autorizados (OEA) llevada a cabo por los Estados miembros en los últimos seis años;
- e) una muestra basada en criterios de riesgo de diez declaraciones sumarias de depósito temporal para seguir su rastro hasta al despacho a libre práctica de las mercancías y comprobar el cumplimiento de las normas relativas al plazo máximo para despachar las mercancías, la valoración en aduana, las franquicias arancelarias, y la imposición a tanto alzado, efectuadas por un OEA representativo del sector de la mensajería en 2016, después de la entrada en vigor de las disposiciones del código aduanero de la Unión el 1 de mayo de 2016;
- f) una muestra basada en criterios de riesgo de diez productos despachados a libre práctica por este OEA en 2016 después de la entrada en vigor de las disposiciones del código aduanero de la Unión el domingo, 01 de mayo de 2016, para seguir su rastro hacia atrás hasta declaración sumaria de depósito temporal y verificar el cumplimiento de las normas relativas al plazo máximo para descargar las mercancías, a la valoración en aduana, a las franquicias arancelarias y a la imposición a tanto alzado.

2. Durante la auditoría sobre el terreno se visitaron las autoridades aduaneras de España, Italia, Polonia, Rumanía y el Reino Unido. En cada Estado miembro seleccionado los auditores debatieron las respuestas al cuestionario recibidas previamente y mantuvieron entrevistas con los funcionarios responsables de los distintos ámbitos abordados por el cuestionario y, en particular, la valoración en aduana, el origen, la clasificación arancelaria, la gestión de riesgos, los OEA, los controles posteriores al despacho aduanero, y el programa Aduana 2013/2020.

Basándose en las normas internacionales, el Tribunal examinó si: i) los controles *a posteriori* de los Estados miembros gestionaban los riesgos residuales posteriores a dichos controles; ii) los controles *a posteriori* en los Estados miembros abarcaban importaciones realizadas en

otros Estados miembros; iii) las administraciones aduaneras de los Estados miembros actuaban como si fueran solo una; iv) las administraciones aduaneras de los Estados miembros prestaban la debida atención a los envíos de mensajería. Los resultados de las muestras preseleccionadas se han analizado y debatido a partir de un listado de verificación.

Se prestó especial atención a los sistemas y controles, incluida una prueba relativa a los controles de credibilidad de envíos de escaso valor realizada en el entorno ficticio de los sistemas de despacho aduanero.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«REGÍMENES DE IMPORTACIÓN: LAS INSUFICIENCIAS EN EL MARCO JURÍDICO Y UNA APLICACIÓN INEFICAZ AFECTAN A LOS INTERESES FINANCIEROS DE LA UE»

RESUMEN

I. La Comisión observa que algunas de las constataciones fundamentales incluidas en este informe se refieren a deficiencias y tareas de ejecución propias de los Estados miembros que son llevadas a cabo bajo la entera responsabilidad de las autoridades nacionales. Sin embargo, la Comisión inspecciona la recaudación y la puesta a disposición de los recursos propios tradicionales por los Estados miembros, lo cual tiene un efecto correctivo.

Cuando la Comisión considera que los controles de los Estados miembros no son eficaces y dan lugar a pérdidas de recursos propios tradicionales, se atribuye a los Estados miembros la responsabilidad de dichas pérdidas y se aplica un interés muy alto por demora en el pago. Así pues, el impacto negativo de la escasa eficacia de los controles realizados por los Estados miembros en las finanzas de la UE queda contrarrestado por las inspecciones de la Comisión. Los intereses de demora compensan con creces el retraso en la puesta a disposición del presupuesto de la UE, por lo que las inspecciones de la Comisión garantizan la protección integral de los intereses financieros de la UE.

La Comisión acoge con satisfacción todas las sugerencias para mejorar el control.

VI. Las deficiencias del marco jurídico aduanero se están abordando por medio del Código Aduanero de la Unión (CAU), que entró en vigor el 1 de mayo de 2016. Los beneficios plenos del CAU se obtendrán cuando estén operativos todos los sistemas electrónicos necesarios para su aplicación. El objetivo principal del CAU es mejorar la protección de los recursos financieros de la Unión (recursos propios): i) blindando contra el fraude la legislación aduanera europea (es decir, colmando lagunas, eliminando incoherencias en la interpretación y la aplicación de las normas y dando a las autoridades aduaneras acceso electrónico a la información pertinente), ii) garantizando una aplicación más armonizada y normalizada de los controles aduaneros por los Estados miembros, basándose en un marco común de gestión de riesgos y un sistema electrónico para su ejecución, y iii) introduciendo un sistema común de garantías. Estas medidas tienen como finalidad no solo proteger mejor los intereses financieros de la UE y la seguridad de sus ciudadanos, sino también evitar comportamientos anticompetitivos en los diferentes puntos de entrada y salida de la UE.

VII. La Comisión opina que los Estados miembros cuentan con suficientes incentivos financieros para llevar a cabo el control aduanero. Los Estados miembros que aplican con diligencia el marco jurídico aduanero de la UE no se enfrentan a una responsabilidad financiera por RPT que son irrecuperables por razones que escapan a su control.

VIII. De conformidad con el artículo 46, apartado 1, del Código Aduanero de la Unión, corresponde a las autoridades aduaneras de los Estados miembros llevar a cabo cuantos controles aduaneros consideren necesarios. Por lo tanto, a este respecto las prácticas presentan ciertas diferencias entre Estados miembros. No obstante, los controles aduaneros se basarán principalmente en un análisis de riesgos. Con el fin de contribuir a la aplicación uniforme de las normas y los criterios de riesgo, se está preparando un acto de ejecución sobre los criterios de riesgo comunes de la UE relativos a los riesgos financieros. La orientación necesaria para lograr una visión y ejecución compartidas ya está en marcha. Se ha previsto para 2018 una aplicación experimental por los Estados miembros.

XI.

a) La Comisión no acepta la recomendación.

El Parlamento Europeo solicitó a la Comisión que recopilara «datos fiables sobre la brecha existente en los Estados miembros en materia de recaudación de aranceles». La Comisión ya facilita los cálculos anuales de la brecha en la recaudación de los derechos de aduana especificados en sus inspecciones de RPT. Los importes en cuestión se reclaman a los Estados miembros y su recaudación se destina al presupuesto de la UE.

El cálculo realizado por la Comisión, basado en datos contrastados, es el método más fiable para establecer tal brecha y se utiliza con fines operativos, es decir, para preparar el programa anual de inspección de los Estados miembros.

La Comisión no conoce ningún otro método adecuado, pero valorará positivamente cualquier sugerencia de un método viable que pueda complementar sus cálculos.

Véanse también las respuestas a los apartados 25 y 26.

b) La Comisión acepta la recomendación. La Comisión está evaluando las opciones para mejorar la financiación de los servicios aduaneros nacionales en el próximo MFP. La Comisión considera que las operaciones aduaneras de los Estados miembros y los costes relacionados con el trabajo dependen de varios factores, como la composición estructural de la administración aduanera del Estado miembro, los recursos de que dispone el servicio nacional de aduanas y el perfil y el volumen de los intercambios comerciales que resultan de la situación geográfica del Estado miembro. La Comisión está realizando un estudio de evaluación del impacto de la unión aduanera para analizar, entre otras cosas, las posibilidades de financiación de la inversión aduanera procedente de los instrumentos de financiación de la UE.

c) La Comisión puede aceptar parcialmente esta recomendación en la medida en que comparte el objetivo de la recomendación del Tribunal de Cuentas, pero señala que en este momento no está en situación de contraer compromisos específicos en relación con sus propuestas para el próximo MFP.

d) La Comisión acepta la recomendación de una mayor precisión en las acciones solicitadas a los Estados miembros en las comunicaciones de asistencia mutua y señala que el objetivo principal seguirá siendo obtener resultados equivalentes. Las solicitudes de asistencia mutua de la OLAF están cubiertas por el Reglamento n.º 515/1997 y, por consiguiente, tienen carácter legal y obligatorio. Las acciones propuestas a los Estados miembros son un conjunto de recomendaciones no necesariamente aptas para todos los Estados miembros en todos los casos.

e) La Comisión acepta la recomendación. Aunque la indicación del expedidor en la declaración aduanera de importación ya es obligatoria en los Estados miembros que no hicieron uso de la opción de eximir de los requisitos de datos, en 2018 la Comisión realizará un seguimiento con los Estados miembros con vistas a hacer que esta indicación sea obligatoria en todos los Estados miembros. Esto puede acarrear costes considerables para aquellos Estados miembros que aún no la realizan. La fecha efectiva de adopción dependerá de las negociaciones con los Estados miembros.

INTRODUCCIÓN

11. De conformidad con el artículo 46, apartado 1, del Código Aduanero de la Unión, corresponde a las autoridades aduaneras de los Estados miembros llevar a cabo cuantos controles aduaneros consideren necesarios. Por lo tanto, a este respecto las prácticas presentan ciertas diferencias entre Estados miembros. No obstante, los controles aduaneros se deben basar principalmente en un análisis de riesgos. Con el fin de contribuir a la aplicación uniforme de las normas y los criterios de riesgo, se está preparando un acto de ejecución sobre los criterios de riesgo común de la UE relativos a los riesgos financieros. La orientación necesaria para respaldar un entendimiento y una ejecución comunes ya está en marcha. Se ha previsto para 2018 una aplicación experimental por los Estados miembros.

13. El marco común de gestión de riesgos (CRMF), introducido en la legislación aduanera de la UE por el Reglamento n.º 648/2005, ha incluido diversas acciones para ayudar a los Estados miembros a abordar los riesgos financieros de forma sistemática:

- Puesta a disposición de la Guía de la auditoría aduanera, que se ocupa de manera exhaustiva de la realización de las inspecciones y los controles posteriores al despacho aduanero (actualmente, controles posteriores al levante);
- Puesta a disposición del manual de controles aduaneros operativos, que trata de los controles en el momento del despacho y recopila las mejores prácticas identificadas en los Estados miembros, incluidas las relativas a los riesgos financieros relacionados con la clasificación arancelaria, la valoración, el origen y las medidas antidumping;
- Acciones de control prioritario que se ocupan de manera intensiva de temas específicos para identificar cómo pueden los Estados miembros abordar mejor los retos del riesgo y el control aduanero de una manera sistemática.

14. La asistencia administrativa mutua pretende asegurar la recaudación de ingresos a través de la prevención, la investigación y la lucha contra las infracciones de la legislación aduanera.

15. A nivel de la UE: para apoyar el intercambio electrónico en tiempo real de información sobre riesgos entre los Estados miembros y entre la Comisión y los Estados miembros, el Sistema común de gestión de riesgo en las aduanas (CRMS) conecta 841 oficinas de aduanas, incluidos todos los puertos y aeropuertos internacionales, los principales puestos fronterizos terrestres y todos los centros nacionales de análisis de riesgos, con unos 4 000 usuarios. Diversos servicios de la Comisión tienen acceso directo al sistema: TAXUD, OLAF, SANCO, TRADE, BUDG, JUST, ENV, AGRI, GROW.

El intercambio de información a escala de la UE se lleva a cabo sobre la base del Reglamento n.º 515/97 y, a nivel internacional, sobre la base de acuerdos internacionales.

19. Efectivamente, las bases jurídicas son bastante numerosas. A título de ejemplo, existen 51 protocolos/disposiciones de ASM relativos a 79 países/territorios. Hay negociaciones con terceros, como Mercosur, en curso, y algunas están a la espera de la entrada en vigor (algunos países AAE).

Las DCA no aportan, por sí mismas, una base jurídica independiente para el intercambio de información.

20. Las disposiciones de los ASM forman parte de acuerdos preferenciales (ALC) bilaterales, pero los regímenes preferenciales autónomos como el SPG también exigen que los países beneficiarios presten asistencia para evitar el fraude o las irregularidades en relación con la concesión de la preferencia arancelaria.

Las medidas eficaces de lucha contra el fraude (como las cláusulas que permiten la suspensión de una preferencia arancelaria en caso de falta de asistencia) tienen por objeto garantizar un nivel suficiente de ASM de terceros países beneficiarios de preferencias arancelarias en la importación a la UE.

OBSERVACIONES

25. La Comisión calcula ya una brecha de la recaudación de los recursos propios tradicionales sobre la base de las deficiencias en la recaudación de derechos de aduana constatados como resultado de las actividades de inspección de la DG BUDG.

La legislación en materia de recursos propios establece poderosos incentivos, en forma de intereses de demora muy considerables, para que los Estados miembros realicen controles.

Los Estados miembros acordaron para el actual MFP la financiación de los programas aduaneros de la UE, que se está revisando para el próximo.

26. La Comisión proporciona ya los cálculos anuales de la brecha en la recaudación de los derechos de aduana determinados en sus inspecciones de los recursos propios tradicionales. Los importes en cuestión se reclaman a los Estados miembros y su recaudación se destina al presupuesto de la UE. El IVA es una fuente de ingresos de naturaleza diferente, por lo que el método utilizado para estimar la brecha del IVA no es aplicable a la «brecha fiscal de aduanas».

El cálculo realizado por la Comisión, basado en datos contrastados, es el método más fiable para establecer tal brecha.

La Comisión no conoce ningún otro método adecuado, pero valorará positivamente cualquier sugerencia de un método viable que pueda complementar sus cálculos.

27. Las pérdidas potenciales calculadas por la OLAF para el Reino Unido están siendo objeto de seguimiento en el curso de un procedimiento contradictorio con ese Estado miembro. La Comisión no puede pronunciarse sobre estos procedimientos en curso. La Comisión está estudiando la posible infravaloración en otros Estados miembros.

28. La Comisión utiliza sistemáticamente su cálculo de la brecha, junto con todos los demás indicadores de riesgo pertinentes, a fin de asignar los recursos para sus inspecciones de forma eficaz. Véanse las respuestas a los apartados 25 y 26. La Comisión no conoce ningún otro método adecuado, pero tomará en consideración las sugerencias de métodos que puedan complementar sus cálculos.

30. La Comisión lleva a cabo inspecciones con el fin de garantizar una aplicación uniforme de la legislación aduanera de la UE en todos los Estados miembros y velar por que los intereses financieros de la Unión queden protegidos. Los Estados miembros que no llevan a cabo controles y, por tanto, causan pérdidas de recursos propios tradicionales se enfrentan al riesgo de responsabilidad por pérdidas, que ofrece un incentivo para que sean diligentes a fin de eludir tal responsabilidad.

Las deudas de operadores comerciales insolventes deben ser objeto de seguimiento con diligencia teniendo en cuenta los activos restantes y la prioridad de las autoridades aduaneras del Estado miembro en cuestión en caso de liquidación. Las autoridades aduaneras del Reino Unido no tienen prioridad en caso de liquidación.

En el contexto de la preparación del próximo marco financiero plurianual, la Comisión examinará si la modificación del actual marco jurídico de los recursos propios puede mejorar los incentivos para la realización de controles eficaces por parte de los Estados miembros.

31. La legislación aduanera de la UE no da prioridad a los controles posteriores al levante y la reducción de los requerimientos de pago posteriores al levante puede explicarse por varios factores, como la realización por esos Estados miembros de controles diferentes de los posteriores al levante.

La Comisión toma nota de que, en los países mencionados por el Tribunal de Cuentas, el número de declaraciones de importación examinadas después del levante registró un aumento en 2016.

32. Como se ha indicado antes (véase la respuesta al apartado 26) la Comisión realiza ya un cálculo de la brecha. Por otra parte, un aumento o una disminución de la brecha fiscal de aduanas podría deberse a multitud de factores. Sería difícil, si no imposible, identificar las relaciones causa-efecto con factores individuales.

33. Para diciembre de 2020 se habrán realizado el 80 % de los trabajos ligados a los sistemas del CAU. No obstante, la revisión de 2017 del plan estratégico plurianual (MASP) de la aduana electrónica que se está preparando ha establecido la necesidad de una fecha posterior al 31 de diciembre de 2020 para la entrada en funcionamiento de seis sistemas del CAU, debido a limitaciones de recursos humanos y financieros. Este enfoque se está debatiendo en la actualidad con los Estados miembros y la Comisión evaluará la acción legislativa correspondiente.

38. La Comisión no tiene conocimiento de que ningún Estado miembro aduzca que su cuota de costes de recaudación de los RPT sea demasiado elevada. Los Estados miembros aprobaron por unanimidad el actual sistema de costes de recaudación.

40. Las subvenciones de asistencia técnica concedidas en el marco de los programas Hércules permiten a las administraciones nacionales y regionales de los Estados miembros adquirir equipos para las operaciones en apoyo de las investigaciones de infracciones, como irregularidades, sospechas de fraude y corrupción contra los intereses financieros de la UE. Estas operaciones incluyen, por ejemplo, actividades destinadas a identificar y detectar grupos de delincuencia organizada implicados en el contrabando de cigarrillos y tabaco, pero también de drogas o armas y en la trata de seres humanos. No es posible restringir de antemano el uso de este material a operaciones relativas a la protección de los intereses financieros de la UE.

41. En la actualidad, la Comisión está reflexionando sobre posibles iniciativas dirigidas a reforzar la explotación de las fuentes de datos disponibles.

44. Los Estados miembros enriquecen las solicitudes de comunicaciones AM con sus propias labores de inteligencia. En algunos casos, si los resultados son equivalentes se puede justificar la no uniformidad en las acciones.

En las inspecciones de RPT realizadas por la Comisión se examina periódicamente el seguimiento por parte de los Estados miembros de las comunicaciones AM de la OLAF. Cuando los Estados miembros no llevan un seguimiento apropiado y ello da lugar a pérdidas de RPT, la Comisión considera a los Estados miembros responsables financieros de las pérdidas.

45. El Sistema de Información Aduanero (SIA) está a disposición de todos las Autoridades Aduaneras de todos los Estados miembros. Aunque todos los Estados miembros utilicen el sistema con la finalidad para la que se ha concebido, el uso varía en función de cada uno de ellos.

La OLAF está trabajando, en estrecha cooperación con los Estados miembros, en una nueva versión del SIA que incorpore los cambios introducidos por la modificación del Reglamento n.º 515/97 y atienda a las solicitudes de mejora de los Estados miembros.

46. El CRMS apoya el intercambio electrónico en tiempo real de información sobre riesgos entre los Estados miembros y entre la Comisión y los Estados miembros.

La versión de 2016 del plan estratégico plurianual publicada en el sitio web Europa incluye una visión general de los sistemas, su ámbito de aplicación, sus objetivos y su calendario¹.

Los sistemas sirven a sus propios fines y objetivos y poseen bases jurídicas diferentes. Los Estados miembros detectaron la notificación múltiple como un gran problema. Las sinergias y los vínculos entre los sistemas están documentados en los modelos de procesos de negocios también disponibles en el sitio web Europa².

47. Mientras tanto, el grupo de proyecto que se había creado para abordar el problema presentó su informe, en el que se puso de manifiesto la complejidad de la notificación múltiple y que este problema no puede resolverse con una solución informática «simple», mediante la transferencia de datos entre los dos sistemas. Se están abordando las recomendaciones del grupo .

50. Los Estados miembros están utilizando la gestión del riesgo y han creado perfiles de riesgo para seleccionar los envíos que se puedan clasificar erróneamente o declarar con un origen incorrecto.

¹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs_en

² https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/union-customs-code/ucc-bpm_en

La Comisión propondrá en breve un acto de ejecución sobre los criterios de riesgo comunes para los riesgos financieros a fin de abordar estas cuestiones (véase también la respuesta al apartado 11).

La Comisión examina periódicamente los procedimientos de los Estados miembros para evitar y combatir este tipo de mecanismos de fraude en sus inspecciones de recursos propios tradicionales.

51. En cuanto a la cuestión del fraude basado en la declaración de origen inexacta de las mercancías importadas, la Comisión ha llevado a cabo una investigación a fin de identificar herramientas de apoyo rentables. La solución identificada, basada en los datos de los mensajes sobre el estado de los contenedores (MEC), se ha convertido en un prototipo y se ha sometido a ensayo mediante el sistema «ConTraffic». Esta tecnología permite un control cruzado automatizado del origen declarado por los importadores con la ruta del contenedor y con el catálogo de cualificaciones inadecuadas.

Recuadro 1

—Procede señalar que, desde el 1 de septiembre de 2016 está disponible, a través de la plataforma AFIS, una nueva aplicación que permite localizar y rastrear contenedores. La aplicación, llamada AFIS-CSM, contiene los movimientos de los contenedores que entran y salen del territorio de la UE notificados directamente a un registro central por los transportistas marítimos.

52. Por lo que respecta al análisis de los orígenes de las declaraciones de importación en 2008-2015 y a las 1187 señales mencionadas enviadas a los Estados miembros, la Comisión desea aclarar que este análisis se realizó en el marco de un proyecto piloto experimental ejecutado con la colaboración de doce Estados miembros voluntarios y las señales enviadas reflejan casos de posible fraude aduanero. Se informó de ello a los Estados miembros a fin de orientar mejor sus controles *a posteriori*.

Respuesta conjunta a los apartados 54 y 55:

La obligación legal de intercambiar información sobre riesgos por medio del CRMS se menciona en el artículo 46, apartado 5, del CAU, en el que se estipula el tipo de información que se ha de intercambiar. Además, la Comisión elaboró unas directrices que están disponibles en todas las lenguas de la UE para apoyar a los Estados miembros en la decisión sobre la información pertinente que se ha de incluir en un RIF, y en particular los nuevos elementos de riesgo y focalizados. La Comisión no ha recibido quejas en los últimos años, observa una mejora considerable de la calidad de los RIF en los últimos cinco años y cree que el sistema de puntos de contacto nacionales para el CRMS, la amplia formación que se ofrece y las directrices garantizarán la calidad necesaria. Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 46.

58. En el marco del «plan de acción para controlar el funcionamiento de los acuerdos comerciales preferenciales» [COM(2014) 105 final], en 2016 se enviaron cuestionarios de seguimiento y en 2017 se realizaron visitas de seguimiento en la India e Indonesia. En 2016 se envió un cuestionario a Vietnam cuyo seguimiento aclaró todos los problemas detectados. Nepal y la India empezaron a aplicar el sistema de autocertificación con exportadores registrados (sistema REX) el 1 de enero de 2017. La Comisión organizó sesiones de formación específica en estos países (se celebró una sesión adicional para la India en septiembre de 2017). Una vez que el sistema REX se aplique plenamente en estos países, se podrían decidir nuevas acciones de seguimiento adecuadas. Se ha de considerar que Bangladés es objeto de un seguimiento periódico a través de intercambios de cartas y de contactos estrechos con la Comisión. Con el fin de reducir el elevado número de solicitudes de verificación de los certificados en el caso de los productos textiles, las autoridades aduaneras nacionales de la UE pueden acceder a la base de datos de Bangladés GSP-tracker y utilizarla. Esta utilización se va a promover. Por lo que se refiere a Afganistán, la Comisión no está al corriente de los problemas notificados por un Estado miembro al Tribunal de Cuentas. Se solicitará una aclaración a este Estado miembro y se decidirán las medidas apropiadas. En cualquier caso, el

sistema REX se aplicará en este país a partir de 2018. A las autoridades de este país se les ha propuesto una acción específica de formación que tuvo lugar en septiembre de 2017.

59. La cooperación de China en respuesta a las solicitudes enviadas a través de ASM debería reforzarse aún más: hay demasiadas solicitudes de Estados miembros que siguen sin respuesta, en ocasiones las respuestas se retrasan o están incompletas y a veces los documentos proporcionados por la Administración General de Aduanas de China (AGAC) contienen una cláusula de exención de responsabilidad (véase más adelante). La OLAF supervisa el flujo de información entre la UE y China en el contexto de tales solicitudes enviadas a través de ASM.

Ya se han emprendido las siguientes acciones: definir mejor las prioridades de las solicitudes presentadas por la UE, restablecer al funcionario de enlace en Pekín, ofrecer a China una conexión segura de correo electrónico AFIS para intercambiar información fluida. A pesar de estas iniciativas, la cooperación con China sigue siendo insuficiente.

60. La OLAF considera que la cláusula de exención de responsabilidad constituye una infracción del artículo 17, apartado 3, del Acuerdo UE-China sobre cooperación y asistencia administrativa mutua en materia aduanera:

[...], las Partes contratantes podrán utilizar con valor probatorio en sus registros documentales, informes y testimonios, así como en las diligencias administrativas, la información obtenida y los documentos consultados de conformidad con lo dispuesto en el presente Acuerdo.

Sin embargo, las autoridades chinas interpretan estas disposiciones de otra manera.

La OLAF ha planteado en repetidas ocasiones (dos últimas reuniones de los Grupos de Trabajo de Lucha contra el Fraude, última reunión del CMCA) esta cuestión con China/AGAC en los foros bilaterales pertinentes.

64. La evaluación final del programa Aduana 2013 fue positiva en lo referente a la contribución de los programas a los objetivos de nivel político y a la ayuda prestada a las autoridades aduaneras para que actúen como si fueran una única administración. La evaluación señalaba, por otra parte, que actuar como una sola administración es un proceso gradual que no se puede implantar de la noche a la mañana, pero que el programa ayuda a las administraciones aduaneras en la consecución de sus objetivos.

Con el inicio del programa Aduana 2020, la Comisión ha desarrollado un método para medir los resultados del funcionamiento de la Unión Aduanera en el proyecto denominado Rendimiento de la Unión Aduanera (RUA). El principal objetivo del RUA es mostrar cómo respaldan las actividades y operaciones aduaneras la consecución de los objetivos estratégicos de la unión aduanera³. Dentro del RUA se ha establecido una serie de indicadores clave de resultados (KPI) e indicadores de recogida de datos (ICD) por objetivo estratégico del RUA (protección, controles de aduanas, facilitación/competitividad, cooperación más parámetros fundamentales). Estos indicadores se describen con detalle en las Notas de orientación del RUA⁴.

El proyecto RUA se está desarrollando como acción conjunta en el marco del programa Aduana 2020. Aunque el objetivo del RUA es amplio y está vinculado a los objetivos estratégicos de la

³ Estrategia para la evolución de la Unión Aduanera [COM(2008) 169 de 1.4.2008]. En las Conclusiones del Consejo sobre los progresos realizados en relación con la Estrategia para la evolución de la Unión Aduanera (2013/C 80/05 de 19.3.2013) se confirmó que los objetivos estratégicos establecidos en 2008 «siguen siendo válidos y apropiados».

⁴ Documento TAXUD/A1/DB/D(2015) 394984 Rev. 1, de 3 de febrero de 2016). Téngase en cuenta que este documento se revisa cada año en enero/febrero. La revisión de 2017 se está preparando e incluirá las modificaciones necesarias en función de la aplicación del código aduanero del CAU.

unión aduanera, como se menciona anteriormente, algunos indicadores del RUA también se pueden utilizar para medir la consecución de los objetivos generales y específicos del programa. Conviene señalar, sin embargo, que varios indicadores del RUA están marcados como «limitados a la UE» y, por tanto, su uso está restringido.

65. En aplicación de los artículos 55 y 56 del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 2015/2447 de la Comisión (y, anteriormente, del artículo 308 *quinquies* de las DACA), las administraciones de los Estados miembros envían al sistema «Vigilancia 2» datos extraídos de las declaraciones en aduana para despacho a libre práctica. Esta transmisión es objeto de un estrecho seguimiento por parte de la Comisión y no se han detectado deficiencias notables.

69. De conformidad con el marco de medición de la eficacia de Aduana 2020, en el momento de las evaluaciones intermedia y final se recogen indicadores de nivel de impacto para el programa. La evaluación intermedia del programa publicará sus resultados, incluidos los indicadores de impacto, en junio de 2018. En Hércules III: La evaluación intermedia abordará los puntos planteados por el Tribunal de Cuentas de manera global, en particular la consecución del objetivo específico del programa Hércules medida por los indicadores clave de resultados contemplados en el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 250/2014. La Comisión presentará el informe sobre la evaluación intermedia al Parlamento Europeo y al Consejo antes de que finalice 2017. Ya está disponible la información sobre las realizaciones y los resultados a corto plazo y se ha notificado en los resúmenes anuales sobre la ejecución del programa Hércules III.

74. El problema del uso no conforme de los datos del TARIC se puso de relieve durante la misión de control del TARIC y dio lugar a varias recomendaciones dirigidas al Reino Unido en el informe de esta acción de control.

El Reino Unido ha tomado nota de estas recomendaciones y ha informado a la Comisión sobre el desarrollo de un nuevo sistema de levante.

75. A partir de 2013, los datos extraídos de las declaraciones en aduana con un valor inferior a 1 000 EUR se han enviado a la base de datos «Vigilancia 2» por el Reino Unido.

76. La Comisión ha analizado las cuestiones aquí planteadas por el Tribunal de Cuentas en el ámbito de las visitas de seguimiento llevadas a cabo entre 2010 y 2014 y, a consecuencia de ello, en la actualidad está investigando este tema dentro del ámbito de competencias de un posible procedimiento de infracción contra el Reino Unido.

c) La ausencia de dichos controles de credibilidad está vinculada a la aplicación parcial del TARIC. El Reino Unido no aplica plenamente los controles de credibilidad (véase también la respuesta al apartado 74).

77. Los casos en los que el TARIC se actualiza con efecto retroactivo se refieren a la legislación publicada en el Diario Oficial de la UE con efecto retroactivo. Estos casos concretos se comunican directamente a las administraciones de los Estados miembros con el fin de que puedan emprender las acciones financieras necesarias (reembolso, recuperación).

81. En el CAU, que se aplica desde el 1/5/2016, se recoge la obligación general de utilizar medios electrónicos para el intercambio y el almacenamiento de datos, incluso en el caso de los procedimientos simplificados. Todos los sistemas se están desarrollando y desplegando con arreglo al programa de trabajo del CAU.

Por lo que se refiere a las licencias y documentos similares, desde junio de 2017 la Comisión está trabajando en una propuesta legislativa para el programa «Ventanilla Única Aduanera de la UE», que engloba la «Ventanilla Única Aduanera de la UE: interfaz de intercambio de certificados».

Esta interfaz conecta los sistemas nacionales de despacho de aduanas con bases de datos centralizadas en la Comisión, que se ocupa de la ejecución electrónica de los procesos

empresariales. Incluye una funcionalidad que permite controles automáticos sobre la disponibilidad de los certificados que deben proporcionarse a las autoridades aduaneras cuando se presentan las mercancías. Una futura versión de esta interfaz que estará operativa a finales de 2018 ampliará dicha funcionalidad, en particular para aumentar el número de certificados acreditados y atender a las necesidades de gestión de la cantidad y de cancelaciones a nivel de la UE.

La interfaz ya está a disposición de todos los Estados miembros con carácter voluntario desde 2014 (en la actualidad, siete Estados miembros la utilizan) y la Comisión confía en que este número crezca en el futuro, junto con el aumento de las funcionalidades. Varios Estados miembros han manifestado su interés y su voluntad de participar en el proyecto en los próximos años.

84. La Comisión ha modernizado sus sistemas de vigilancia y EBTI con el fin de ayudar a los Estados miembros en su control de la utilización de la IAV. Como los sistemas nacionales aún no se han renovado (con arreglo al CAU, los Estados miembros disponen de un período transitorio hasta 2020 para cumplir dicha obligación) este control aún no es posible utilizando el sistema Surveillance.

Solo puede ser objeto de seguimiento mediante los controles manuales de las declaraciones en aduana.

La Comisión llevará un seguimiento de la aplicación de las nuevas disposiciones del CAU una vez disponga de datos suficientes.

Para este tipo de errores de clasificación, véase también la respuesta al apartado 50.

86. En el momento del informe especial 23/2000 no existía en la UE una base jurídica para establecer un sistema de resoluciones previas en el ámbito de la valoración.

88. La Comisión ha llevado a cabo, junto con las administraciones aduaneras de los Estados miembros y la comunidad empresarial, una evaluación de la pertinencia, la viabilidad y las implicaciones (en términos de costes y beneficios, etc.) de la introducción y la aplicación en la UE del concepto de información sobre valoración vinculante. La Comisión espera concluir este trabajo y decidirá sobre el curso de acción a principios de 2018.

89. El hecho de que los Estados miembros no apliquen un enfoque uniforme no da lugar necesariamente a subpagos de derechos de aduana, pero puede hacerlo. Los diferentes enfoques aplicados pueden tener efectos similares.

Véase la respuesta al apartado 11.

92. El valor límite solo pueden utilizarse como un indicador del riesgo de centrarse en una remesa, pero no es una prueba del precio pagado (véase también la respuesta al apartado 11).

95. La Comisión ya ha llevado a cabo inspecciones en materia de infravaloración y, en particular, misiones en el Reino Unido en noviembre de 2016 y mayo de 2017 y una misión en Eslovaquia en 2016, y actualmente está realizando un seguimiento de los informes correspondientes. La Comisión también ha solicitado en 2017 a todos los Estados miembros inspeccionados información sobre sus procedimientos para hacer frente a los riesgos de infravaloración y tiene revisto conceder una gran prioridad a este asunto en el futuro.

96. Actualmente la Comisión está investigando en mayor profundidad la cuestión de la infravaloración de los textiles y el calzado procedentes de China.

97. La Comisión examinó la infravaloración en sus inspecciones RPT del Reino Unido de noviembre de 2016 y mayo de 2017. Seguirá haciéndolo en su inspección de RPT de Reino Unido de noviembre de 2017. La Comisión también está llevando a cabo un seguimiento activo del informe de la OLAF en materia de infravaloración en el Reino Unido. La Comisión llevará un seguimiento muy estrecho de la infravaloración en el Reino Unido y adoptará todas las medidas

apropiadas para proteger los intereses financieros de la Unión, incluidas, en su caso, las acciones legales previstas por los Tratados. Véase asimismo la respuesta al apartado 96.

100. El régimen aduanero 42 es una simplificación considerable para las empresas que operan de forma legítima. No obstante, desde hace varios años la Comisión, al igual que el Tribunal de Cuentas, ha señalado a los Estados miembros que el procedimiento puede ser objeto de abuso por parte de los defraudadores. En este sentido, se han dirigido recomendaciones a las administraciones aduaneras y fiscales sobre el control y el intercambio de información. Los Estados miembros disponen de las herramientas jurídicas y operativas necesarias para verificar las operaciones desde el punto de vista aduanero y del IVA; sin embargo, dicho control requiere una buena cooperación entre las administraciones aduaneras y fiscales a nivel nacional.

104. Véase la respuesta de la Comisión a los apartados 82 y 93 a 99 del Informe Especial n.º 23/2016.

106. En general, la Comisión se considera satisfecha con el grado de cooperación prestada por la mayoría de los Estados miembros, con independencia de la existencia de problemas puntuales.

La Comisión ha prestado una especial atención al control de los procedimientos aduaneros que aplican los Estados miembros para combatir la declaración de origen inexacta y la clasificación errónea de las mercancías y ponerles fin, con especial énfasis en las comunicaciones de AM citadas por el Tribunal de Cuentas, y seguirá haciéndolo.

107. En la actualidad, la indicación del expedidor en la declaración aduanera de importación es un dato que los Estados miembros pueden omitir. Es obligatorio en los Estados miembros que no hayan hecho uso de esta facultad. En 2018 la Comisión llevará a cabo un seguimiento con los Estados miembros y, en función de los resultados, podría considerar emprender acciones legales para hacer obligatoria la indicación del expedidor en todos los Estados miembros. Hay que tener en cuenta que la recogida de esta información conllevará costes significativos para los Estados miembros que todavía no la realizan. La fecha efectiva de adopción dependerá de las negociaciones con los Estados miembros.

112. Ha de tenerse en cuenta que esta cita se refiere asimismo a la gestión de riesgos a efectos de seguridad y protección, y no justifica la utilidad del análisis de riesgos con fines financieros antes de la llegada de las mercancías al territorio de la UE.

113. La Comisión seguirá preparando anualmente un informe sobre el rendimiento de la unión aduanera. Este informe también cubrirá el ámbito del control aduanero.

El CAU mantuvo la posibilidad de hacer uso de procedimientos simplificados. Un grupo de proyecto específico ha elaborado unas orientaciones sobre la aplicación de los procedimientos simplificados.

114. El análisis de riesgos con fines fiscales no se lleva a cabo sobre la base de los datos disponibles de forma general para las compañías que presentan la declaración sumaria de entrada (ENS) en la fase previa a la llegada, sino sobre la base de los datos de la declaración en aduana. Sin embargo, los datos disponibles de la ENS se pueden utilizar para marcar un determinado envío a su llegada a la UE. Véase también la respuesta al apartado 115.

115. El objetivo de la ENS es, en primer lugar, llevar a cabo un análisis de riesgos en materia de seguridad y protección (artículo 128 del CAU). El análisis de riesgos con fines fiscales solo es posible cuando se presenta una declaración en aduana junto con la ENS de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130 del CAU. Los operadores comerciales que optan por esta posibilidad suelen beneficiarse de un despacho acelerado de las mercancías a su llegada. No es necesario introducir la obligación de que la ENS incluya en todos los casos los datos sobre el expedidor y el destinatario, pues la ENS no se utiliza con fines fiscales (véase la respuesta al apartado 114).

118. La Comisión considera que los controles documentales y físicos, basados en el análisis de riesgos, también deben aplicarse a las mercancías declaradas mediante un procedimiento simplificado.

La Comisión examinará, dentro de las competencias de un posible procedimiento de infracción, cualquier práctica persistente que parezca incompatible con la legislación aduanera de la UE aplicable.

Véase la respuesta al apartado 106.

119. Las autorizaciones para utilizar los procedimientos aduaneros simplificados aplicables a las importaciones dependen de los controles previos por parte de las autoridades aduaneras. Se conceden a los operadores económicos que proporcionan información detallada sobre sus prácticas comerciales.

122. La Comisión está examinando si la notificación de la presentación en el marco del procedimiento de inscripción en los registros de los declarantes se puede mejorar o no. Sin embargo, se debe mantener la posibilidad de eximir a los OEA de esta obligación en determinadas circunstancias, a fin de tener en cuenta que esos operadores económicos han de someterse a criterios más estrictos.

Además, el artículo 233 del AE CAU reduce el posible abuso del EIDR contemplando una importante auditoría previa de los solicitantes, una estrecha supervisión de la autorización y la supervisión regular de las operaciones a través de un plan de control específico.

123. La autorización de OEA es objeto de un control permanente. En caso de incumplimiento de los criterios OEA, las autoridades aduaneras del Estado miembro deberán suspender la autorización OEA o revocarla. Si la Comisión llega a tener conocimiento detallado de que un Estado miembro está incumpliendo la legislación de la UE, puede adoptar medidas jurídicas adecuadas contra dicho Estado miembro.

La Comisión está estudiando el impacto de los riesgos de determinados modelos empresariales, incluidos los servicios de mensajería rápida, durante la solicitud del certificado OEA y el proceso de seguimiento.

124. La Comisión anima a los Estados miembros a utilizar la Guía de la auditoría aduanera teniendo en cuenta que las directrices no son jurídicamente vinculantes.

125. Son varios los Estados miembros que no han presentado informes de auditorías posteriores al levante o han notificado datos que precisaban aclaraciones. La Comisión proporciona regularmente precisiones metodológicas a todos los Estados miembros, insiste en que la información sea exacta y fiable y los invita a proporcionar la información omitida o a aclarar la información facilitada cuando resulta necesario. Por lo general, la Comisión comparte y debate el análisis con los Estados miembros en las reuniones del Comité consultivo sobre recursos propios (tradicionales).

La Comisión seguirá evaluando los informes de los Estados miembros e insistiendo en la necesidad de realizar controles adecuados, incluidas las auditorías posteriores al levante. Por otra parte, en las inspecciones de recursos propios tradicionales la Comisión siempre recomienda a los Estados miembros que apliquen la Guía de la auditoría aduanera de la Comisión, aunque ni la Guía ni las auditorías posteriores al levante son obligatorias.

127. Esta cuestión está siendo objeto de seguimiento en varios Estados miembros, a los que la Comisión solicita mayores esfuerzos para ampliar la cooperación en materia de asistencia mutua entre los Estados miembros afectados.

128. La base de datos de Vigilancia 2 cubre todas las declaraciones en aduana de despacho a libre práctica a partir de 2011. De hecho, el proyecto Vigilancia 3, que debería aplicarse en octubre de 2018 a más tardar, incluye una importante ampliación de los datos que deberán recopilarse.

131. La Comisión considera que los controles posteriores al levante son instrumentos mucho menos eficaces para prevenir y combatir la infravaloración que los controles previos al levante. Se ha animado sistemáticamente a los Estados miembros a abordar la infravaloración con controles previos al levante.

132. La posibilidad de que los costes administrativos y empresariales superen los ingresos recaudados ha justificado hasta ahora la exención de franquicias para los envíos de escaso valor.

No obstante, la Comisión sigue abierta a la exploración de otros factores pertinentes y a la evaluación de la eficacia y la eficiencia de la legislación en vigor. Esta cuestión será abordada en particular por un grupo de proyecto.

134. Existen algunas otras exenciones de derechos de aduana, además de las mencionadas en el informe del Tribunal de Cuentas.

Estas exenciones y el impacto de su aplicación son actualmente objeto de debate en un grupo de proyecto.

135. En lo que respecta a la aceptación de las solicitudes de exención de los derechos de aduana para las mercancías de escaso valor en relación con las mercancías de valor declarado superior a 150 euros, la Comisión considera que los Estados miembros deben adaptar sus sistemas nacionales de importación a fin de rechazar tales solicitudes.

Los envíos comerciales que se declaran incorrectamente como regalos se podrán someter a control aduanero, pues las autoridades aduaneras pueden optar por verificar si se cumplen las condiciones para la concesión de la franquicia de derechos de importación.

136. Véase la respuesta al apartado 123.

137. La infravaloración es una de las cuestiones más importantes. Un grupo de proyecto estudiará las diferentes posibilidades para optimizar las formalidades aduaneras a fin de abordar todas las preocupaciones en torno a este tema.

138. La Comisión es consciente del problema de la infravaloración de las mercancías. La cuestión es particularmente grave en el contexto del comercio electrónico. Un grupo de proyecto brindará la oportunidad de examinar cómo se abordan estas cuestiones en los Estados miembros y cómo debería resolverse el problema.

139. El asunto de la percepción aduanera incompleta de los derechos de importación en relación con los envíos postales imponibles se abordará en un grupo de proyecto.

140. Un grupo de proyecto sobre los envíos de escaso valor abordará la cuestión de las pérdidas de derechos de aduana mencionada por el Tribunal de Cuentas.

La Comisión señala también que las expediciones comerciales incorrectamente declaradas como regalos se podrán someter a controles aduaneros, pues las autoridades aduaneras pueden optar por controlar si se cumplen las condiciones para la concesión de la franquicia de derechos de importación.

141. El estatuto de OEA constituye una oportunidad para encontrar un equilibrio entre la facilitación del comercio y los controles aduaneros.

Véase también la respuesta al apartado 123.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

142. Los problemas con el marco jurídico se están abordando por medio del paquete del Código Aduanero de la Unión (CAU) (el código y sus actos delegados y de ejecución), que entró en vigor el

1 de mayo de 2016. Sus beneficios plenos se obtendrán cuando estén operativos todos los sistemas electrónicos necesarios para su aplicación. El objetivo principal del CAU es mejorar la protección de los recursos financieros de la Unión (recursos propios): i) blindando contra el fraude la legislación aduanera europea (es decir, colmando lagunas, eliminando incoherencias en la interpretación y la aplicación de las normas y dando a las autoridades aduaneras acceso electrónico a la información pertinente), ii) garantizando una aplicación más armonizada y normalizada de los controles aduaneros por los Estados miembros, basándose en un marco común de gestión de riesgos y un sistema electrónico para su ejecución, y iii) introduciendo un sistema común de garantías. Estas medidas tienen como finalidad no solo proteger mejor los intereses financieros de la UE y la seguridad de sus ciudadanos, sino también evitar comportamientos anticompetitivos en los diferentes puntos de entrada y salida del territorio de la UE. Además, este paquete legislativo se actualiza constantemente para abordar los errores e incoherencias que van surgiendo, en particular si provocan una aplicación no armonizada de las normas.

143. Véase la respuesta a los puntos 25 y 26.

Recomendación 1

La Comisión no acepta esta recomendación.

El Parlamento Europeo pidió a la Comisión que recopilara «datos fiables sobre la brecha existente en los Estados miembros en materia de recaudación de aranceles». La Comisión ya facilita los cálculos anuales de la brecha en la recaudación de los derechos de aduana determinados en sus inspecciones de los RPT. Los importes en cuestión se reclaman a los Estados miembros y su recaudación se destina al presupuesto de la UE.

El cálculo realizado por la Comisión, basado en datos contrastados, es el método más fiable para establecer tal brecha y se utiliza con fines operativos, es decir, para preparar el programa anual de inspección de los Estados miembros.

La Comisión no tiene conocimiento de ningún otro método adecuado, pero valorará positivamente cualquier sugerencia de un método viable que pudiera complementar los cálculos de la Comisión.

Véanse también las respuestas a los apartados 25 y 26.

144. La Comisión sostiene que los Estados miembros que no llevan a cabo controles corren riesgos considerables de enfrentarse a una responsabilidad financiera, incluido el pago de intereses de demora, por pérdidas para el presupuesto de la UE. La Comisión considera que la posibilidad de que los Estados miembros sean responsables financieros de errores administrativos o de falta de cobro de deudas es un importante estímulo para que lleven a cabo los controles y sean diligentes, con el fin de eludir su responsabilidad. La existencia de importes adeudados a los Estados miembros pero no cobrados o no puestos a disposición del presupuesto de la UE incumple las normas relativas a los recursos propios y no respeta la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En el contexto de la preparación del próximo marco financiero plurianual, la Comisión examinará si la modificación del actual marco jurídico de los recursos propios puede mejorar los incentivos para la realización de controles eficaces por los Estados miembros.

145. La Comisión no tiene conocimiento de que ningún Estado miembro aduzca que su cuota de costes de recaudación de los RPT sea demasiado elevada. Los Estados miembros aprobaron por unanimidad el actual sistema de costes de retención.

Recomendación 2

La Comisión acepta la recomendación. La Comisión está evaluando las opciones para mejorar la financiación de los servicios aduaneros nacionales en el próximo MFP. La Comisión considera que las operaciones aduaneras de los Estados miembros y los costes relacionados con el trabajo

dependen de varios factores, como la composición estructural de la administración aduanera del Estado miembro, los recursos de que dispone el servicio nacional de aduanas y el perfil y el volumen de los intercambios comerciales que resultan de la situación geográfica del Estado miembro. La Comisión está realizando un estudio de evaluación del impacto de la unión aduanera para analizar, entre otras cosas, las posibilidades de financiación de la inversión aduanera procedente de los instrumentos de financiación de la UE.

Recomendación 3

La Comisión puede aceptar parcialmente esta recomendación en la medida en que comparte el objetivo de la recomendación del Tribunal de Cuentas, pero señala que en este momento no está en situación de contraer compromisos específicos en relación con sus propuestas para el próximo MFP.

146. La Comisión ha mejorado sus métodos de trabajo en el desarrollo de aplicaciones aduaneras nuevas o la mejora de las existentes mediante la implicación de los Estados miembros desde las fases tempranas de desarrollo. La cuestión de la notificación múltiple de información aduanera, ya mencionada en los apartados 47 y 54, se ha debatido ampliamente con los Estados miembros para que el intercambio de información aduanera a nivel de la UE sea más rentable. Además, en los actuales proyectos informáticos la Comisión presta especial atención a su conectividad con otros sistemas informáticos AFIS y externos, a fin de reducir al mínimo los esfuerzos de los Estados miembros y de optimizar la calidad de los datos y el uso y la finalidad de estos sistemas.

También se realiza un gran esfuerzo a la hora de proporcionar herramientas eficientes para el uso analítico y estadístico de los datos almacenados.

Recomendación 4

a) La Comisión acepta la recomendación. Aunque la indicación del expedidor en la declaración de importación en aduana ya es obligatoria en los Estados miembros que no hicieron uso de la opción de eximir de la exigencia de datos, en 2018 la Comisión llevará a cabo un seguimiento con los Estados miembros y, en función de los resultados, podría considerar emprender acciones legales con vistas a hacer que esta indicación sea obligatoria en todos los Estados miembros. Esto puede acarrear costes considerables para aquellos Estados miembros que aún no la realizan.

b) La Comisión acepta la recomendación de una mayor precisión en las acciones solicitadas a los Estados miembros en las comunicaciones de asistencia mutua y señala que el objetivo principal seguirá siendo obtener resultados equivalentes. Las solicitudes de asistencia mutua de la OLAF están cubiertas por el Reglamento n.º 515/1997 y, por consiguiente, tienen carácter legal y obligatorio. Las acciones propuestas a los Estados miembros son un conjunto de recomendaciones no necesariamente aptas para todos los Estados miembros en todos los casos.

Recomendación 5

La Comisión acepta la recomendación en función de los recursos disponibles, las prioridades de investigación y la voluntad del país tercero para cooperar. En la actualidad, la OLAF tiene oficinas de enlace en China, los Emiratos Árabes Unidos y Ucrania.

147. Los casos en los que el TARIC se actualiza con efecto retroactivo se refieren a la legislación publicada en el Diario Oficial de la UE con efecto retroactivo. Estos casos específicos se comunican directamente a las administraciones de los Estados miembros con el fin de que puedan emprender las acciones financieras necesarias (reembolso, recuperación).

La Comisión asistirá a los Estados miembros en el control de la utilización de la IAV. Las versiones mejoradas de los sistemas de vigilancia y EBTI facilitan este control desde octubre de 2017. Con la utilización de varios informes predefinidos se puede detectar el uso inexistente o nulo. Las cantidades importadas con el uso ampliado también se controlarán en un informe periódico.

No obstante, los Estados miembros también han de adaptar sus sistemas nacionales y enviar los nuevos elementos de datos a través de Surveillance, a fin de que el control realizado sea significativo. Con arreglo al CAU, los Estados miembros disponen de un período transitorio hasta 2020 para cumplir dicha obligación.

Véase también la respuesta al apartado 88.

Recomendación 6

a) La Comisión acepta la recomendación. La Comisión ha modernizado sus sistemas de EBTI y Surveillance con el fin de ayudar a los Estados miembros en su control de la utilización de la IAV. Dado que los sistemas nacionales aún no se han renovado (con arreglo al CAU los Estados miembros disponen de un período transitorio hasta 2020 para cumplir dicha obligación) este control aún no es posible utilizando el sistema de vigilancia.

Solo puede ser objeto de seguimiento mediante los controles manuales de las declaraciones en aduana.

La Comisión llevará un seguimiento de la aplicación de las nuevas disposiciones del CAU una vez disponga de datos suficientes.

b) La Comisión no acepta la recomendación de momento.

La Comisión está llevando a cabo un estudio en el que participan expertos de los Estados miembros y representantes empresariales y que incluye, en particular, una consulta pública. La finalidad de este estudio es evaluar el interés y la viabilidad en la Unión de un sistema de decisiones relativas a la información de valoración vinculante.

148. La Comisión está abordando de manera muy activa la infravaloración, la declaración de origen inexacta y la descripción falsa de las mercancías en sus inspecciones de RPT, con especial hincapié en el Reino Unido. También está llevando un seguimiento del informe de infravaloración de la OLAF relativo al Reino Unido.

Seguirá haciéndolo con la máxima prioridad.

Recomendación 7

La Comisión no acepta esta recomendación, pues la legislación actual ya contiene incentivos muy fuertes para que los Estados miembros resuelvan adecuadamente los riesgos de pérdidas para el presupuesto de la UE, en forma de interés elevado por demoras en los pagos.

No obstante, la Comisión examinará todas las posibles mejoras del sistema de incentivos en el próximo marco financiero plurianual.

149. En la actualidad, el sistema de gestión de riesgos no exige controles obligatorios en todos los casos. La Comisión está estudiando posibles vías para mejorar la gestión de los riesgos.

Véanse las respuestas a los apartados 114 y 123.

Recomendación 8

a) La Comisión no acepta la recomendación, pero está dispuesta a examinar la cuestión planteada por el Tribunal de Cuentas, en el contexto de un examen en curso, sobre la manera de reforzar el enfoque del control en el caso de los procedimientos simplificados. Por lo que respecta a los resultados del análisis del riesgo financiero en la fase previa a la llegada, la Comisión se remite a sus respuestas a los apartados 114 y 115.

b) La Comisión acepta la recomendación. De hecho, la mejora propuesta ya se ha definido en el marco del desarrollo del sistema Surveillance 3, que se aplicará en octubre de 2018 a más tardar.

c) La Comisión acepta la recomendación relativa a la investigación del abuso de las franquicias arancelarias para envíos de escaso valor en el comercio electrónico de mercancías con terceros países. Se trata de uno de los aspectos del fraude por infravaloración investigados por la OLAF.

La Comisión ha creado un grupo de proyecto compuesto por representantes de los Estados miembros y de las empresas que, entre otras cosas, analiza los retos que afrontan las aduanas a fin de garantizar la aplicación correcta de los requisitos legales en este ámbito.

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	31.5.2016
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	13.7.2017
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	7.11.2017
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	23.11.2017

Las mercancías que se introducen en la UE procedentes del exterior de esta están sujetas a controles aduaneros antes de su despacho a libre práctica en el territorio de la UE. El Tribunal examinó si la Comisión Europea y los Estados miembros garantizan que los regímenes de importación protegen los intereses financieros de la UE y observó importantes insuficiencias y lagunas que indican que los controles no se aplican de manera eficaz, lo que afecta negativamente a las finanzas de la UE. El Tribunal formula una serie de recomendaciones a la Comisión y a los Estados miembros para mejorar la concepción y la aplicación de los controles.



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors