

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece para el período 2014-2020 un programa de acción para los sectores aduanero y fiscal de la Unión Europea (Programa Fiscus) y por el que se derogan las Decisiones n° 1482/2007/CE y n° 624/2007/CE»

[COM(2011) 706 final — 2011/0341 (COD)]

(2012/C 143/11)

Ponente: **Bryan CASSIDY**

El 20 y el 14 de diciembre de 2011, respectivamente, de conformidad con los artículos 33 y 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece para el período 2014-2020 un programa de acción para los sectores aduanero y fiscal de la Unión Europea (Programa Fiscus) y por el que se derogan las Decisiones n° 1482/2007/CE y n° 624/2007/CE»

COM(2011) 706 final – 2011/0341 (COD).

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de febrero de 2012.

En su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 231 votos a favor, 3 en contra y 11 abstenciones, el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE respalda en términos generales la propuesta de programa Fiscus. Sin embargo, quiere recalcar lo siguiente:

- Hay que garantizar que las administraciones aduaneras y fiscales nacionales estén suficientemente preparadas para hacer frente a los desafíos de la próxima década.
- Es preciso dotar a los sectores fiscal y aduanero de un sistema informático moderno y eficiente. En él se incluirían elementos como el código aduanero modernizado.
- El Comité desearía que se realizasen evaluaciones más detalladas sobre el impacto en los presupuestos gubernamentales de los Estados miembros y la UE.
- El resumen presupuestario para el programa Fiscus muestra un incremento del 9 % del presupuesto total de los sectores aduanero y fiscal en comparación con las actividades actuales. El presupuesto previsto para el sector aduanero asciende a 479 622 792 euros (y para el sector fiscal a 23 692 892 euros), lo que representa un aumento del 13 % en el sector aduanero y una disminución del 1 % en el sector fiscal.

1.2 El Comité es consciente de las opiniones divergentes entre los Estados miembros en los grupos de trabajo del Consejo. Cree que es importante que la Comisión pueda demostrar que los Estados miembros ahorrarán cantidades sustanciales en el presupuesto Fiscus en comparación con las disposiciones relativas a las actividades actuales. El Comité considera que a la Comisión le podría resultar difícil obtener la aprobación

parlamentaria para el aumento del gasto en el presupuesto de la UE sin información sobre el ahorro compensatorio en los presupuestos de los Estados miembros.

1.3 El Comité recuerda su comentario efectuado en su Dictamen «Programa de acción para la aduana»⁽¹⁾, en el que instaba a una integración más activa de las prácticas aduaneras en consonancia con los objetivos de la Estrategia de Lisboa, recalando que una integración más activa de este tipo debe lograrse sin integrar a las propias administraciones aduaneras.

1.4 Una parte esencial del nuevo programa consiste en mejorar la formación y la eficacia de la formación de los funcionarios de los Estados miembros⁽²⁾.

2. Introducción y antecedentes

2.1 La política aduanera y fiscal de la UE contribuye sustancialmente, año tras año, al incremento de los ingresos presupuestarios de la UE y de los Estados miembros. Además, estas políticas generan beneficios considerables para los ciudadanos y empresas de la UE, bien mediante el bloqueo de las importaciones peligrosas o ilegales, la facilitación de los flujos comerciales y un mercado interior sólido, bien mediante la reducción de los costes de adecuación y los trámites burocráticos de las empresas transfronterizas.

2.2 La propuesta de Reglamento (COM(2011) 706 final) marca un importante avance en la tarea, iniciada muchos años atrás, de racionalizar y coordinar las acciones de los Estados miembros destinadas a proteger sus intereses financieros y

⁽¹⁾ DO C 324 de 30.12.2006, p. 78, punto 1.3.

⁽²⁾ Esto se expuso en el punto 1.2 del Dictamen del CESE «Mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior (Fiscalis 2013)», DO C 93 de 27.4.2007, p. 1.

los de la Unión. En 2010, los derechos aduaneros y las tasas relacionadas representaron el 12,3 % del presupuesto de la UE. El próximo Marco Financiero Plurianual 2014-2020, aprobado por la Comisión en junio de 2011, propone, entre otras cosas, **una nueva generación de programas Aduana y Fiscalis**. Estos dos programas se han desarrollado a lo largo de los años por dos vías separadas, aunque paralelas, siendo los dos últimos **Aduana 2013** y **Fiscalis 2013**. Ahora se unen en un **único programa (Fiscus)**: una auténtica innovación de la estrategia de la Comisión.

2.3 Fiscus no es solo el resultado de una «política de simplificación», en palabras propias de la Comisión, sino que constituye el reconocimiento de la importancia vital de la **«cooperación entre las autoridades aduaneras y tributarias y las demás partes interesadas»**. El principal aspecto positivo de este programa es la **importancia concedida al factor humano**: la cooperación aduanera y fiscal se centrará en «la creación de redes humanas y la ampliación de las competencias»⁽³⁾; por supuesto, el desarrollo de la capacidad en el ámbito técnico y de las tecnologías de la información también es necesaria, pero el factor humano reviste una importancia fundamental y constituye un aspecto muy apreciado por el CESE.

2.4 El proyecto Fiscus de la Comisión prevé un programa de siete años de duración a partir del 1 de enero de 2014. La **dotación financiera** que cubre los costes del programa durante todo el período de vigencia del mismo (2014-2020) asciende a 777 600 000 euros a precios corrientes. Se trata de una cantidad considerable, cuya coherencia con los objetivos es difícil de apreciar. El programa presta apoyo financiero a **nueve tipos diferentes de medidas conjuntas comunes**, a través de subvenciones, contratos públicos o el reembolso de los gastos en que incurran los expertos externos.

2.5 La mayoría de los gastos se debe a la formación de los funcionarios y las iniciativas comunes en materia de tecnologías de la información, pero la asignación también puede cubrir **«los gastos correspondientes a las actividades de preparación, seguimiento, control, auditoría y evaluación»**⁽⁴⁾; el CESE entiende que esto supone prestar especial atención a la supervisión de la aplicación de las **medidas conjuntas comunes**, pero espera que se preste la misma atención a la aplicación de las **medidas nacionales**, con el fin de evitar la falta de uniformidad.

2.6 Los **objetivos específicos** del programa de acción son los mismos que en los programas actuales y anteriores; el CESE ya ha formulado observaciones al respecto y no tendría sentido repetirlas, si no fuera porque se trata de un tema que se ha evocado reiteradamente, al parecer sin respuesta hasta la fecha: **un intercambio periódico de información entre las autoridades aduaneras y fiscales** para descubrir el fraude o la evasión fiscal⁽⁵⁾.

2.7 El primer eje, la creación de redes humanas, debe potenciar el **intercambio de buenas prácticas y conocimientos**

operativos. Esto no es nuevo, ya que la misma cuestión se ha evocado –incluso utilizando exactamente las mismas palabras– en la mayoría (si no todos) de los programas anteriores. Las medidas anteriores no siempre han dado el resultado esperado por muchas razones, principalmente por las dificultades lingüísticas y las diferentes experiencias u orígenes de los participantes. El nuevo impulso de la cooperación entre las diversas administraciones, previsto por Fiscus, debe fomentar el intercambio de experiencias y la aparición de profesionales de alto nivel, algo que la UE debería respaldar.

2.8 En palabras de la Comisión, el segundo eje «permitirá que el programa **financie las infraestructuras y sistemas punteros de TI** que se precisen para que las administraciones aduaneras y fiscales de la Unión evolucionen hasta convertirse en auténticas administraciones electrónicas»⁽⁶⁾. De nuevo, esta cuestión se ha mencionado, en más o menos los mismos términos, en los programas anteriores. En este caso, los resultados han sido menos satisfactorios debido a los diferentes niveles de TI entre los Estados miembros, pero también –y lamentablemente bastante a menudo– debido a la escasa disposición de algunos (o muchos) Estados miembros a cambiar sus métodos o equipos.

2.9 La falta de voluntad de los Estados miembros a la hora de cooperar es el principal escollo en el proceso de construcción de una **red fiscal europea** sólida. Sin duda no se limita a las TI, pero es más evidente en este ámbito. El CESE ha criticado esta actitud en muchos de sus dictámenes sobre las iniciativas fiscales de la UE⁽⁷⁾; espera que la crisis actual haya demostrado que ningún país puede aislarse de los acontecimientos que repercuten a escala mundial y que la cooperación es la única respuesta.

2.10 Durante 2011, un contratista analizó, después de consultar a representantes comerciales, los resultados intermedios de dos programas separados: Fiscalis 2013 y Aduana 2013. Otro contratista realizó un estudio sobre el posible marco del futuro programa Fiscus. Los resultados intermedios no revelaron ningún obstáculo notable ni indicaron ninguna medida concreta para corregir acontecimientos no deseados.

2.11 Fiscus fusiona los dos programas separados actuales para los sectores aduanero y fiscal en uno solo, cumpliendo así los objetivos de simplificación y reducción de costes de la Comisión sin comprometer las actividades en estos ámbitos individuales.

2.12 El nuevo Reglamento sustituye a la Decisión n° 1482/2007/CE por la que se establecía un programa comunitario destinado a mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior (Fiscalis 2013). La Decisión n° 624/2007/CE establecía un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2013). Por lo tanto, ambas decisiones serán derogadas.

⁽³⁾ COM(2011) 706 final, p. 2 - punto 1- tercer párrafo.

⁽⁴⁾ COM(2011) 706 final, p. 21 – artículo 10, apartado 2.

⁽⁵⁾ Dictámenes del CESE «Lucha contra el fraude»; DO C 347 de 18.12.2010, p. 73, y «Fomento de la buena gobernanza en el ámbito fiscal», DO C 255 de 22.9.2010, p. 61.

⁽⁶⁾ COM(2011) 706 final, p. 2 - punto 1- tercer párrafo.

⁽⁷⁾ Dictámenes del CESE «Lucha contra el fraude»; DO C 347 de 18.12.2010, p. 73; «Fomento de la buena gobernanza en el ámbito fiscal», DO C 255 de 22.9.2010, p. 61; «Evasión fiscal vinculada a la importación», DO C 277 de 17.11.2009, p. 112; «Cobro de créditos correspondientes a determinados impuestos», DO C 317 de 23.12.2009, p. 120 y «Cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad», DO C 317 de 23.12.2009, p. 120.

2.13 La Comisión ha llevado a cabo amplias consultas en el **sector Aduana** y en el **sector Fiscalis**. Ambas consultas dieron lugar a una lista de problemas que se exponen en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión – Resumen ejecutivo de la evaluación de impacto, Parte I (Aduanas) y Parte II (Fiscalis) ⁽⁸⁾.

2.14 La Comisión ha realizado una evaluación de impacto previa al nuevo programa que deja claro que persiste un alto grado de incertidumbre con respecto a los sistemas europeos de información y el intercambio de información relacionada con los futuros avances de las políticas. Algunos de ellos se mencionan en el Dictamen del CESE «Programa de acción para la aduana» ⁽⁹⁾. Los requisitos necesarios para mejorar el funcionamiento del programa Fiscalis se describen en detalle en el Dictamen del CESE «Mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior (Fiscalis 2013)» ⁽¹⁰⁾.

2.15 El CESE está de acuerdo, en principio, con las medidas propuestas por la Comisión, pero desea señalar que la cuestión de la cooperación entre los diferentes organismos, tanto a escala nacional como europea, es una especie de leitmotiv en muchos asuntos de la UE. Los avances en este ámbito suelen ser lentos y difíciles por muchas razones, principalmente por la falta de entusiasmo de las autoridades nacionales.

2.16 El CESE aprueba la propuesta de la Comisión con vistas a mejorar la cooperación entre las autoridades aduaneras y fiscales. Sin embargo, esto solo debe ser el principio de una acción que el CESE ya ha sugerido en numerosas ocasiones anteriores ⁽¹¹⁾: una cooperación organizada entre todos los organismos, nacionales o europeos, que participan en la lucha contra el fraude y los delitos financieros, como el blanqueo de capitales, la delincuencia organizada, el terrorismo, el contrabando, etc.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽⁸⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Evaluación de impacto, SEC(2011) 1318 final.

⁽⁹⁾ DO C 324 de 30.12.2006, p. 78.

⁽¹⁰⁾ DO C 93 de 27.4.2007 p. 1.

⁽¹¹⁾ Dictámenes del CESE «Lucha contra el fraude», DO C 347 de 18.12.2010, p.73; «Fomento de la buena gobernanza en el ámbito fiscal», DO C 255 de 22.9.2010, p. 61; «Evasión fiscal vinculada a la importación», DO C 277 de 17.11.2009, p. 112; «Cobro de créditos correspondientes a determinados impuestos», DO C 317 de 23.12.2009, p. 120 y «Cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad», DO C 317 de 23.12.2009, p. 120.