



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 08.02.2001
COM(2001) 51 final

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

RELATIVA A UNA ESTRATEGIA PARA LA UNIÓN ADUANERA

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

RELATIVA A UNA ESTRATEGIA PARA LA UNIÓN ADUANERA

La presente comunicación parte de la anterior comunicación sobre aduanas previa a la introducción del mercado único¹.

Conviene revisar la estrategia que debe adoptarse en lo que se refiere a las actividades de la unión aduanera a fin de tener en cuenta los grandes cambios que se están produciendo o se producirán en los próximos años, a saber:

- la ampliación de la Unión Europea
- la modificación del papel de las aduanas en la recaudación de impuestos
- la exigencia cada vez mayor de que las aduanas participen en la reglamentación del comercio exterior
- la necesidad cada vez mayor de que las aduanas garanticen la seguridad de los ciudadanos
- las nuevas y crecientes estructuras de comercio que precisan un despacho de aduana rápido por medios electrónicos
- la necesidad cada vez mayor de que las aduanas apoyen a los agentes económicos de la Comunidad en sus esfuerzos para competir de manera leal en un mercado mundial
- la importancia cada vez mayor dada a la lucha contra el fraude
- la participación de la delincuencia organizada en actividades fraudulentas relacionadas con las aduanas.

En la presente comunicación se analizan detalladamente estos puntos y se dan orientaciones para las futuras medidas, basadas en los valores comunes de apertura, flexibilidad, eficacia y cooperación entre las administraciones aduaneras, que podrían adoptarse para afrontar los retos planteados.

¹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social "La unión aduanera en el marco del gran mercado" (COM (90) 572final), 31.1.1991.

ÍNDICE

- 1. INTRODUCCIÓN**
- 2. UN ENTORNO CAMBIANTE**
 - 2.1. Evolución de la función de las aduanas en la recaudación de impuestos**
 - 2.2. Mayor reglamentación del comercio exterior**
 - 2.3. Aceleración y evolución del comercio internacional**
 - 2.4. Las aduanas como factor de competitividad de las empresas de la UE**
 - 2.5. Ampliación de la Unión Europea**
 - 2.6. Mayor importancia de los impuestos indirectos**
- 3. LUCHA CONTRA EL FRAUDE**
- 4. LUCHA CONTRA LAS ACTIVIDADES DELICTIVAS**
- 5. RETOS PRINCIPALES**
- 6. RECURSOS**
- 7. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS**
- 8. PROPUESTAS DE ACTUACIÓN**
 - 8.1. Legislación**
 - 8.2. Operaciones**
 - 8.3. Mejora del servicio a las empresas**
 - 8.4. Formación**
 - 8.5. Papel internacional de las aduanas**
- 9. CONCLUSIONES**

1. INTRODUCCIÓN

En un momento en que la Comisión se afana por aplicar sus políticas con mayor eficacia y se está esforzando más en la lucha contra el fraude, las aduanas tienen una importante función en la gestión de la unión aduanera, que es uno de los fundamentos de la Unión Europea.

Actuando en primera línea, las aduanas aplican políticas comunitarias en casi todos los ámbitos relacionados con el comercio internacional. La legislación aduanera no sólo debe facilitar el comercio internacional, sino también, en lo que se refiere al control, aplicarse sin introducir fricciones excesivas en el sistema comercial que sean perjudiciales para el comercio y la competitividad de las empresas europeas.

En la actualidad, las aduanas tienen ante sí el difícil reto de tener que hacerse cargo de un número cada vez mayor de controles comunitarios en un entorno de creciente volumen y rapidez del comercio internacional. Al mismo tiempo, la mundialización creciente del mercado brinda mayores oportunidades para el fraude y la delincuencia organizada.

Las aduanas intervienen en la aplicación de los reglamentos comunitarios relativos al comercio exterior no sólo a efectos de derechos de aduana y reglamentación comercial sino también en lo que se refiere al medio ambiente, las medidas antidumping, la protección de los consumidores, los bienes culturales y los productos agrícolas.

Además, la declaración en aduana es la fuente principal de información estadística sobre el comercio exterior de la Unión Europea con el resto del mundo. Por consiguiente, al igual que los servicios estadísticos, las aduanas deben garantizar el mantenimiento de información estadística pertinente y de calidad sin que ello suponga una carga excesiva para los declarantes así como la adaptación del sistema estadístico a la evolución internacional.

En la mayoría de los Estados miembros, las aduanas también participan, conforme a sus responsabilidades nacionales, en muchas actividades de lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes, la pornografía y la delincuencia organizada y prestan apoyo a la labor de otros servicios (policía, inmigración, etc.). En general, las aduanas desempeñan esas funciones comunitarias o nacionales de manera simultánea y sin hacer distinciones entre las mismas.

La perspectiva de la ampliación y la consiguiente necesidad para los nuevos Estados miembros de llevar a cabo la misma amplia gama de tareas basta para destacar la importancia de garantizar no sólo que las aduanas funcionen eficazmente en la Comunidad actual sino también que se preparen para que sus homólogas actúen con eficacia en una Comunidad ampliada.

Es importante que los Estados miembros se centren en el control del comercio exterior de la Unión, ya que, desde que se creó el mercado interior el 1 de enero de 1993, no se pueden efectuar controles fronterizos del comercio intracomunitario, salvo los controles individuales realizados por motivos de sospecha específicos. Estos controles no pueden ser sistemáticos ni concentrarse más en la zona de la frontera interna que en el resto del territorio de los Estados miembros.

La presente comunicación expone las principales cuestiones que deben tratarse en el terreno aduanero y recomienda medidas para que las administraciones de aduanas cumplan sus obligaciones a nivel comunitario en los próximos años.

2. UN ENTORNO CAMBIANTE

A raíz de la creación del mercado único, se lograron grandes avances en el sector aduanero, sobre todo en el ámbito legislativo, en el que la aprobación del código aduanero comunitario y sus disposiciones de aplicación constituyen una base sólida de actuación. La incorporación de la legislación relativa a las aduanas en el arancel integrado de las Comunidades Europeas (TARIC) también ha influido en gran medida en la aplicación de la política económica y comercial, en especial garantizando una aplicación uniforme de las medidas arancelarias a los agentes económicos.

El TARIC es un sistema de información administrado por la Comisión, que agrupa más de 4 000 actos legislativos comunitarios en una publicación electrónica de 18 000 líneas. Se actualiza y envía a los Estados miembros cada día laborable en 11 lenguas comunitarias.

Las aduanas de la Comunidad llevan a cabo sus actividades en un marco reglamentario común basado en disposiciones comunes de aplicación y un arancel aduanero común. Por tanto, desde un punto de vista jurídico, la mayoría de las medidas ya existen.

En el terreno operativo, la situación es bastante distinta, ya que hay 15 administraciones diferentes con competencias nacionales diferentes a las que se pide que actúen como si fueran una sola a la hora de aplicar el Derecho aduanero uniforme y el arancel común. Se han llevado a cabo numerosas acciones para conseguirlo, en especial los programas Matthaueus y Aduana 2000. La aprobación del programa Aduana 2002² potencia y amplía las acciones realizadas anteriormente para lograr una capacidad operativa equivalente. Pero aún queda mucho por hacer y éste será el ámbito principal en el que deberán centrarse los esfuerzos en los próximos años.

Un asunto de especial dificultad es la informatización, que es crucial para casi todos los avances. Las grandes inversiones, en general a largo plazo, necesarias a nivel nacional y comunitario para llevar a cabo de manera fructífera las actividades de informatización hacen necesario que haya una estrecha cooperación y una planificación a largo plazo.

Además, debido a la rapidez de los cambios que se producen en el comercio mundial, las aduanas deben adaptarse constantemente a nuevas exigencias y nuevas presiones. A continuación se exponen algunos cambios importantes que afectan a la actividad de las aduanas.

2.1 Evolución de la función de las aduanas en la recaudación de impuestos

El papel tradicional de las aduanas en la actividad comunitaria ha consistido fundamentalmente en recaudar los derechos de aduana, que representan una contribución considerable al presupuesto de la Comunidad.

Las aduanas siguen desempeñando esa importante función, pero, debido a las numerosas reducciones de derechos de aduana resultantes principalmente de las negociaciones realizadas en la Organización Mundial del Comercio, la multiplicación de acuerdos preferenciales de la Comunidad con terceros países y varias medidas autónomas, la proporción que representan

² Decisión nº 105/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 1999, que modifica la Decisión nº 210/97/CE por la que se adopta un programa de acción para la aduana en la Comunidad («Aduana 2000») y deroga la Decisión 91/341/CEE del Consejo (DO L 13 de 19.1.2000, p. 1).

los derechos de importación³ en los recursos propios está disminuyendo, si bien las cantidades recaudadas siguen siendo de importancia.

Los derechos de importación recaudados por los Estados miembros en nombre de la Comunidad en los últimos años fueron los siguientes:

1997 14.632 millones de euros (19,1% de los recursos presupuestarios totales)

1998 14.608 millones de euros (17,9%)

1999 14.193 millones de euros (17,3%)

En este contexto, conviene señalar que, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 2 de la Decisión del Consejo de 29 de septiembre de 2000 sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas⁴, los Estados miembros retendrán, en concepto de gastos de recaudación, el 25 % de los recursos propios tradicionales registrados y cobrados o cubiertos por una garantía, frente al 10% retenido anteriormente.

Asimismo debe tenerse plenamente en cuenta el papel que desempeñan las aduanas en lo que se refiere al elemento del IVA del presupuesto comunitario. Las aduanas suelen representar el primero y último punto oficial de contacto para las mercancías importadas o exportadas sujetas al IVA. Por tanto, los controles aduaneros, especialmente para la recaudación del IVA en las fronteras exteriores, son importantes para garantizar que las mercancías entran en el sistema fiscal en lugar de desaparecer en la economía sumergida y evitar el fraude resultante de exportaciones ficticias. Una actuación aduanera y fiscal coherente es fundamental para cualquier actividad de lucha contra el fraude pensada para evitar, en especial, la evasión fiscal.

Además, en muchos casos los Estados miembros utilizan con fines nacionales la experiencia de las aduanas en los controles del comercio y en fiscalidad haciendo que sus administraciones aduaneras sean competentes para determinados asuntos que van más allá de la mera administración de la unión aduanera.

2.2 Mayor reglamentación del comercio exterior

La actividad de las aduanas está aumentando, debido tanto al creciente comercio internacional como al número cada vez mayor de controles especializados que deben realizar. La creación del mercado único añadió un nivel adicional de responsabilidad a ese trabajo. Cuando se efectuaban controles en las fronteras intracomunitarias, si una administración aduanera cometía un error, éste podía ser corregido por otra, con lo que el perjuicio se limitaba al comercio o a los nacionales de un Estado miembro. Actualmente, en cambio, una vez que las mercancías se despachan de aduana en un Estado miembro, el perjuicio puede extenderse a toda la Comunidad, por lo que las deficiencias en los controles aduaneros son un asunto muy delicado, especialmente en caso de que los controles se refieran a la salud o el medio ambiente. Esta cuestión reviste especial importancia en lo que respecta a la ampliación.

A continuación, se mencionan dos sectores de actividad a modo de ejemplo.

³ A saber, derechos de aduana y derechos agrícolas.

⁴ DO L 253 de 7.10.2000, p. 42.

Protección de los derechos de propiedad intelectual

La actividad ilegal en este campo está aumentando muy rápidamente y constituye una amenaza tanto para el empleo como para la salud y la seguridad de los ciudadanos de la UE.

En 1999, las administraciones aduaneras de los Estados miembros decomisaron más de 25 millones de artículos, con un valor estimado total de 780 millones de euros. Dichos artículos eran muy diversos: piezas de automóvil, botiquines médicos, productos farmacéuticos, microprocesadores, programas informáticos, productos textiles, calzado, discos compactos, juguetes y una amplia gama de artículos del hogar.

Es muy difícil evaluar los efectos de la falsificación en el empleo de la UE, pero, según algunos estudios, se perdieron más de 100 000 puestos de trabajo de la UE a causa de una producción ilegal que se considera que representa entre un 5% y un 7% del comercio mundial⁵.

La delincuencia organizada utiliza la falsificación, en especial para el blanqueo de dinero.

Controles ambientales y sanitarios

Las aduanas están en primera línea de la actividad realizada no sólo para proteger a la Comunidad y al mundo de las importaciones y exportaciones de productos peligrosos o perjudiciales para el medio ambiente sino también para proteger a las especies raras en virtud del Convenio CITES, así como para conservar el patrimonio de la Comunidad en lo que respecta a la exportación de bienes culturales.

En la reciente crisis de la dioxina, las aduanas fueron las encargadas de realizar el control primario de la devolución de cualquier mercancía de la que se sospechara que estaba contaminada. Algo similar se hizo con los productos irradiados tras Chernobil. La importancia cada vez mayor de este sector precisa que las aduanas colaboren con otros ministerios a fin de elaborar procedimientos de gestión de crisis futuras y realizar controles generales más eficaces.

En 1998, las aduanas finlandesas rechazaron 11 envíos de productos debido a una irradiación excesiva.

En las aduanas se realiza más del 60% de todos los decomisos de especies amenazadas, a efectos del Convenio CITES⁶, que son objeto de tráfico ilícito.

2.3 Aceleración y evolución del comercio internacional

La creciente mundialización del comercio ha sido más obvia en Europa, ya que la apertura del antiguo bloque soviético ha dado lugar a grandes cambios en el comercio. Los volúmenes muy elevados del tráfico en las fronteras orientales de la Comunidad son una prueba de ello.

El aumento del comercio se ha visto acompañado por grandes cambios en los sistemas de circulación de mercancías. El crecimiento del comercio electrónico está incrementando considerablemente el número de envíos, hace más difícil identificar a los importadores y exportadores y, por tanto, aumenta el riesgo de tráfico ilícito (sobre todo de drogas, productos falsificados y armas).

⁵ Según un estudio de la OCDE realizado en 1998. Véase el documento del Consejo n° 10707/99 Enfocustom 40 PI 45.

⁶ Informe de la Organización Mundial de Aduanas sobre la tercera reunión del grupo CITES.

La mensajería urgente es un sector del creciente comercio mundial que precisa un despacho de aduana muy rápido para que sea un servicio competitivo. Actualmente se procura realizar un despacho rápido de aduana en todos los ámbitos de las aduanas, incluso en los casos de productos no envasados. Realizar controles adecuados con ese despacho rápido sólo se puede conseguir con sistemas modernos (sistemas de análisis de riesgos completamente informatizados y estrecha cooperación con los agentes económicos y las administraciones de aduanas de los socios comerciales).

La aduana del aeropuerto internacional de Bruselas despacha 150.000 paquetes urgentes al día.

En Rotterdam se examina un contenedor cada seis segundos, durante las 24 horas del día de todo el año.

2.4 Las aduanas como factor de competitividad de las empresas de la UE

Una de las funciones de las aduanas es contribuir a que se cumpla la reglamentación comercial. Los procedimientos aduaneros laboriosos o rígidos afectan a la competitividad de las empresas, sobre todo con respecto a los principales socios comerciales de la Unión Europea, que tienen la ventaja de tratar con una única administración aduanera. Las aduanas deben mejorar los servicios ofrecidos a los agentes económicos reduciendo, en especial, los costes de adaptación en la unión aduanera. Además, debe darse mayor importancia al análisis moderno de riesgos y a los controles basados en auditorías.

Es también importante mantener un entorno uniforme en el mercado único a fin de garantizar la eficacia relativa de los controles aduaneros.

2.5 Ampliación de la Unión Europea⁷

La ampliación hace necesario que los países candidatos se adapten al acervo comunitario. En el ámbito de la unión aduanera, dichos países deben demostrar su capacidad de aplicar el acervo correctamente, lo cual es fundamental para salvaguardar los intereses financieros de la Comunidad y luchar contra el fraude, ya que cualquier eslabón débil de la frontera exterior abre paso a todo el territorio de la Comunidad.

En este campo se ha realizado una labor considerable y se han conseguido algunos avances, sobre todo gracias al apoyo del programa Phare. En este contexto, las administraciones aduaneras de los Estados miembros han venido prestando un apoyo notable al trabajo realizado de acuerdo con la estrategia aduanera y fiscal de preadhesión acordada con los países candidatos. El programa Phare ha contribuido asimismo a la mejora y la modernización de la infraestructura y el equipo de aduanas de los países candidatos con el fin de potenciar su capacidad operativa.

Los retos siguen siendo grandes. Con la ampliación, la responsabilidad de que la unión aduanera funcione correctamente pasará, en parte, de administraciones aduaneras con una larga experiencia en la aplicación de la legislación comunitaria a los departamentos correspondientes de los países candidatos, cuya experiencia es relativamente escasa y que, hasta la fecha, se han visto obstaculizados por una falta de recursos. Una cooperación reforzada entre los servicios aduaneros de los actuales y futuros Estados miembros será importante para intentar hacer frente a este desafío.

⁷ Véase el informe de 8 de noviembre de 2000 sobre la estrategia de ampliación de la Comisión.

2.6 Mayor importancia de los impuestos indirectos

La coherencia entre las normas aduaneras y las normas fiscales relativas a los impuestos indirectos tiene cada vez mayor importancia, ya que las normas aduaneras suelen determinar el nivel de intensidad del control fiscal de las importaciones, las exportaciones y las entregas intracomunitarias. En el caso de todos los impuestos indirectos, el tratamiento aduanero de las importaciones/exportaciones con arreglo a las normas aduaneras representa el inicio o la liquidación de la supervisión fiscal. Lo mismo se aplica a las transferencias intracomunitarias de mercancías sujetas a un régimen aduanero de suspensión. Las conclusiones del grupo de alto nivel⁸, "Coherencia entre las políticas fiscal y aduanera", presentadas a los directores generales de las administraciones aduaneras y fiscales de los Estados miembros, ponen de manifiesto la necesidad de una actuación adicional en este campo.

3. LUCHA CONTRA EL FRAUDE

Este tema se trata en numerosos documentos de la Comisión, especialmente en una comunicación⁹ reciente al respecto. A pesar de ello, dada la considerable participación de las aduanas en este tema, conviene subrayar su importante actuación y llamar la atención sobre la necesidad de luchar contra el fraude de manera holística en vez de a través de investigaciones.

Los puntos que se exponen a continuación ilustran ese hecho (año de referencia 1999).

Recursos propios

- Un informe reciente de la Comisión indica que el fraude detectado por los Estados miembros en el campo de los recursos propios tradicionales en 1999 fue de 266 millones de euros. Si se suma el fraude que corresponde a los nuevos casos investigados por la OLAF en 1999, esa cifra asciende a 337 millones de euros, es decir, el 2,4% del presupuesto correspondiente. Conviene señalar que ése es el fraude conocido y que la cifra real es bastante mayor.
- Los cigarrillos encabezan la lista de los productos más afectados por el fraude (el 14% tanto de los casos notificados como de los importes implicados), a los que siguen los productos lácteos (queso y mantequilla), que representan sólo el 0,5 % de los casos pero casi el 12% de los importes implicados, y los vehículos de motor (con el 1,6% de los casos y el 6,2% de los importes). En 1998, los tres productos más afectados fueron los productos lácteos (el 23%), los cigarrillos (el 8%) y los productos textiles (el 4%).
- El tráfico de cigarrillos desde terceros países o reimportados tras su exportación a partir de la Comunidad sigue siendo considerable. Además de dicho tráfico, se ha observado un claro incremento del número de cigarrillos importados dentro de contenedores y declarados fraudulentamente como productos de distinto tipo. Teniendo en cuenta los nuevos expedientes abiertos sobre cigarrillos en 1999, la pérdida total para el presupuesto comunitario podría ascender a 325 millones de euros.

⁸ Se trata de un grupo de funcionarios fiscales y de aduanas de alto nivel de los Estados miembros, presidido por la Comisión.

⁹ Protección de los intereses financieros comunitarios y lucha contra el fraude - informe anual de 1999 (COM(2000) 718 final de 8.11.2000). Informe de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF): primer informe sobre las actividades operativas del 1.6.1999 al 31.5.2000 (23.5.2000).

- En cuanto a los procedimientos aduaneros, el más vulnerable al fraude sigue siendo el despacho a libre práctica, aunque el fraude es heterogéneo. El contrabando y las prácticas similares (importaciones no declaradas) supusieron el 18% aproximadamente de los casos comunicados por los Estados miembros en 1999 (por encima del umbral de los 10.000 euros). Los problemas relacionados con la gestión de los regímenes preferenciales¹⁰ (y, por tanto, con las declaraciones de origen falsas o incorrectas) representaron el 8% de los casos.

Por otra parte, en 1999, el tránsito sólo representó el 6% de los casos y menos del 4% de los importes implicados (por encima del umbral de los 10.000 euros), lo que confirma el efecto disuasorio del sistema de alerta rápida para productos sensibles, pero, obviamente, no supone que este problema pueda considerarse resuelto.

Restituciones a la exportación

- La clase de gasto más afectada sigue siendo la de las restituciones a la exportación. Estos casos representaron en 1999 el 38% de los efectos globales en el presupuesto (el 28% en 1998), mientras que el gasto representó sólo el 14% de los costes totales del FEOGA Garantía. Este aumento se debe fundamentalmente a un aumento considerable de los casos relacionados con las exportaciones de carne de vaca.
- Los productos más afectados son la carne de vaca y los animales vivos (más de una tercera parte del impacto presupuestario global está relacionada con el fraude y otras irregularidades), a los que siguen las frutas y verduras (frescas o elaboradas), con más del 15% del impacto presupuestario global) y, a continuación, el lino (que fue por primera vez uno de los tres productos más afectados, con el 8% del impacto presupuestario global).

Además, las aduanas pueden desempeñar un importante papel en la prevención del fraude fiscal, lo que también tiene efectos en los presupuestos nacional y comunitario. Las aduanas pueden actuar en la detección del fraude del IVA, sobre todo cuando mercancías y comerciantes de alto riesgo intervienen en transacciones de importación y exportación, por ejemplo cuando una importación va seguida de una entrega intracomunitaria o una entrega intracomunitaria va seguida de una exportación. Detectar las exportaciones falsas o cualquier otra violación de las normas de exportación es fundamental en la lucha contra el fraude del IVA.

El grupo de alto nivel sobre el fraude en los sectores del tabaco y el alcohol¹¹ realizó una importante labor. Presentó un informe cuyas conclusiones fueron aprobadas por el Consejo Ecofin de mayo de 1998.

¹⁰ Véase asimismo el informe sobre el control de los recursos propios tradicionales bajo regímenes de origen preferencial que la Comisión presentó al Comité Consultivo de Recursos Propios en diciembre de 1999 (doc. Budg/501/99).

¹¹ Se trata de un grupo de funcionarios fiscales y aduanas de alto nivel de los Estados miembros, presidido por la Comisión.

La lucha contra el fraude precisa la intervención de investigadores especializados, pero sus resultados dependen de que haya una legislación relativa a los controles y recursos adecuados para su aplicación. Por tanto, las actividades contra el fraude deben comenzar con una legislación clara, que se ponga a disposición de los operadores comerciales y sea aplicada por funcionarios con buena formación y que cuente con recursos adecuados. A su vez, estos funcionarios deben trabajar en estrecha cooperación con sus departamentos de investigación y con otros departamentos encargados de la lucha contra el fraude.

Si se comparan las cifras de 1999 relativas al número de declaraciones presentadas a las aduanas (más de 79 millones) con los casos de fraude u otras irregularidades notificadas a la Comisión (2.752 por encima del umbral de los 10.000 euros) en el ámbito de los recursos propios tradicionales, se observa la importancia de que las aduanas en sentido amplio participen en la lucha contra el fraude. Una relación de trabajo estrecha entre las aduanas y el intercambio mutuo de información entre las mismas, sobre todo de información sobre análisis de riesgos, son factores importantes para luchar eficazmente contra el fraude aduanero.

4. LUCHA CONTRA LAS ACTIVIDADES DELICTIVAS

Ninguna exposición sobre las aduanas estaría completa sin una visión más amplia que contempla la función de suma importancia que tienen las aduanas en la lucha contra las actividades delictivas, ya sean de tipo organizado o individuales. El presente documento no ofrece un panorama detallado del papel de las aduanas en la justicia y los asuntos de interior, pero expone algunas de las actividades más importantes en ese campo y destaca los sectores a los que se deberá prestar atención en el futuro (véase el anexo).

Se está trabajando mucho en este campo, y las aduanas participan ampliamente en los trabajos. Es bien conocido el papel primordial de las aduanas en la lucha contra el tráfico de estupefacientes. Con una mayor cooperación a nivel europeo y con terceros países para elaborar técnicas de análisis de riesgos y compartir información con el fin de descubrir las rutas utilizadas y las bandas implicadas y efectuar controles, las aduanas podrán aumentar su eficacia para la resolución de este problema y otras formas de contrabando.

Es menos conocido, en cambio, el importante papel de las aduanas en la lucha contra las actividades ilícitas en los siguientes sectores:

- Blanqueo de dinero: es importante la cooperación entre las aduanas para disuadir y descubrir los movimientos transfronterizos de estos fondos.
- Pornografía (en especial, la infantil): papel de las aduanas en la prevención del transporte de materiales pornográficos y en el descubrimiento de los productores y los consumidores.
- Armas: papel de las aduanas en el descubrimiento y el decomiso de armas importadas ilegalmente y en el hallazgo de los traficantes.
- Aplicación de sanciones internacionales: papel de las aduanas en la aplicación de medidas, como, por ejemplo, los embargos.

Además, dada la experiencia de las aduanas y su presencia física en los puntos de importación y de entrada, se les pide que intervengan durante los controles en una gama cada vez mayor de sectores en que se producen actividades ilícitas.

5. RETOS PRINCIPALES

El principal problema de las aduanas es cómo compaginar las exigencias divergentes de la aplicación de un número cada vez mayor de controles para proteger los intereses financieros, sociales e industriales de la Comunidad, sin crear obstáculos inútiles o complicados al comercio legítimo.

El único modo de resolver ese problema es utilizando las prácticas más modernas y garantizando que haya una estrecha cooperación con otros organismos implicados y los medios empresariales legítimos.

Para superar estos retos, debe considerarse el proceso en su conjunto, empezando con la legislación y ocupándose de los principales sectores de interés, que van desde asuntos tan básicos como la formación de funcionarios hasta las grandes inversiones en equipos e infraestructura (sistemas informáticos, escáners de contenedores, etc.).

La simplificación de la legislación reviste especial importancia y contribuirá no sólo a reducir la carga sobre a los agentes económicos sino también a luchar contra el fraude. Una legislación más simplificada puede reducir las oportunidades de los defraudadores y, como los funcionarios de aduanas la entienden y aplican más fácilmente, puede mejorar la detección del fraude.

Es necesario ocuparse de estos asuntos si se desea que las aduanas contribuyan a garantizar la seguridad de los ciudadanos en el mercado único y a mantener un entorno favorable para la actividad empresarial y las inversiones.

De especial importancia será la cuestión de la disponibilidad de recursos.

6. RECURSOS

Un asunto que preocupa es el de los recursos, tanto humanos como financieros. En el caso de los países candidatos, se trata de un factor aún más importante, ya que la ampliación supondrá una reducción de las fronteras exteriores pero no necesariamente una gran disminución de la actividad aduanera (la reducción de la actividad aduanera nacional en las fronteras nacionales exteriores se verá compensada por el aumento de las actividades destinadas a proteger la integridad del territorio comunitario y facilitar el comercio).

En interés de la Comunidad, será importante que las fuertes inversiones realizadas por algunos Estados miembros para garantizar la integridad de la frontera exterior de la Comunidad no se vean comprometidas por deficiencias de inversión en otros Estados miembros, lo que será de especial importancia en el futuro en el caso de los países candidatos, sobre todo para los que deban encargarse de los controles en las fronteras exteriores ampliadas de la UE.

Aparatos tales como los escáners de contenedores pueden dar buenos resultados, pero, al estar repartidos actualmente de manera muy dispersa, los controles son poco sistemáticos. Debe adoptarse un planteamiento más estratégico a fin de que tales inversiones no queden devaluadas por el desvío del tráfico fraudulento a aduanas con equipos menos modernos. Las versiones futuras serán portátiles y menos caras que las disponibles actualmente. Por tanto, los aparatos portátiles constituirán una fuerte disuasión psicológica para los operadores del comercio internacional que traten de eludir las normativas. Cabe subrayar que los escáners no son más que un ejemplo; lo mismo ocurre con los recursos para formación e informatización.

La inversión en las aduanas puede dar rápidos resultados. El nuevo escáner de contenedores instalado recientemente en Rotterdam, con un coste inferior a los 14 millones de euros, se utilizó para analizar 12 000 contenedores en 1999 y permitió que se recaudaran en los seis primeros meses de utilización más de 20 millones de euros de derechos de aduana, impuestos sobre el valor añadido e impuestos sobre consumos específicos y se descubrieran numerosos delitos de contrabando.

Por otra parte, en relación con la evolución de las funciones de la Comisión, conviene considerar las posibilidades ofrecidas por la externalización de determinadas actividades, sobre todo en lo que respecta a la gestión de los programas de apoyo al desarrollo de la cooperación en la unión aduanera.

7. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Los objetivos estratégicos de la unión aduanera en los próximos años pueden definirse del siguiente modo:

- (1) facilitar un marco adecuado para el desarrollo del comercio internacional con normas transparentes y estables, aplicadas de modo coherente
- (2) dotar a la Comunidad y a sus Estados miembros con los recursos presupuestarios necesarios
- (3) proteger a la sociedad del comercio internacional desleal y de los daños derivados del mismo, sobre todo en lo que respecta a los intereses financieros, comerciales, de salud pública, culturales y medioambientales.

A fin de cumplir dichos objetivos con eficacia, las aduanas deberán llevar a cabo sus actividades en un entorno no burocrático en el que se utilice menos papel, con una legislación clara y totalmente armonizada, cuya aplicación, respetando el principio de la igualdad de trato, pueda adaptarse para satisfacer las necesidades específicas de los operadores individuales y ofrezca un nivel aceptable de control.

La utilización de las tecnologías de la información es fundamental a este respecto, así como también lo es la elaboración de una estrategia creíble de establecimiento de redes de información y el pleno uso de las tecnologías de la información en la unión aduanera (aduanas electrónicas - "e-Customs" -).

Este planteamiento debe incorporarse a un programa de informatización global y con prioridades claras. Una informatización adecuada permitirá intercambiar de manera fiable información entre las administraciones aduaneras y entre los agentes económicos y las administraciones correspondientes. A este respecto, deben utilizarse al máximo todos los recursos disponibles y debe fomentarse la interoperabilidad y las sinergias entre la Comisión y las administraciones nacionales en lo que respecta al desarrollo de sistemas informáticos.

Es preciso seguir racionalizando los procedimientos administrativos, lo que hará necesario modificar la legislación aduanera comunitaria. Por ejemplo, es fundamental que las propuestas futuras de legislación aduanera que afecten a otras políticas comunitarias, como la agricultura y la pesca, tengan más en cuenta los efectos de las medidas previstas sobre los principios y objetivos de las políticas comunitarias afectadas. Además, la unión aduanera garantizará que se tengan más en cuenta también las propuestas de reglamentos relativos a otras políticas comunitarias que precisen la cooperación de las aduanas para su aplicación.

Las aduanas son la interfaz del comercio internacional y deben tomar en consideración las exigencias de simplificación del comercio procedentes de foros internacionales como el G7 y las propuestas de simplificación de los procedimientos administrativos derivados de las actividades de la Organización Mundial de Aduanas, por ejemplo en el caso del Convenio de Kioto. El debate sobre el sistema de ventanilla única, en el que las aduanas actúan como contacto principal de los agentes económicos en todas las operaciones comerciales, es un punto que merece especial atención. Con dicho sistema, los agentes económicos pueden ahorrar tiempo y dinero y se crean las condiciones óptimas para garantizar que se controlen las mercancías objeto de comercio internacional.

Las aduanas desempeñan una importante función en la lucha contra el fraude (incluida la lucha contra el fraude del IVA y de los impuestos sobre consumos específicos), la lucha contra la delincuencia organizada y la aplicación de una estrategia coherente a nivel nacional y comunitario. Para ello será necesaria una mayor coordinación y coherencia de las medidas que se adopten.

8. PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

De acuerdo con los objetivos estratégicos fijados, las propuestas que se exponen a continuación indican de manera general las principales medidas de actuación propuestas. En el anexo del presente documento se exponen con mayor detalle dichas medidas. Estas propuestas deben contemplarse conjuntamente con los principios de corresponsabilidad de la Comisión y los Estados miembros en este ámbito, en especial la labor que se está realizando actualmente dentro del Programa Aduana 2002, así como con lo señalado en el punto anterior sobre los recursos.

Los cinco campos principales de actuación son los siguientes:

8.1 Legislación

La legislación aduanera está bien fijada, pero es preciso realizar cambios constantes con objeto de abordar las cuestiones de fraude y tener en cuenta las cambiantes tendencias comerciales. Debe hacerse hincapié en fomentar el uso de técnicas modernas y lograr una mayor difusión de información para ayudar a las aduanas y a los agentes económicos a aplicar la legislación de modo coherente.

Entre las medidas clave cabe señalar las siguientes:

- seguir simplificando y racionalizando la legislación
- garantizar que toda la legislación pertinente autorice la utilización de datos electrónicos
- asociar a los agentes económicos en una fase temprana en la preparación de la legislación
- mejorar la conexión entre la legislación y su aplicación
- elaborar orientaciones para ayudar a los agentes económicos con la legislación compleja
- continuar trabajando en la armonización de las sanciones.

8.2 Operaciones

Si bien se puede decir que la legislación aduanera está bien fijada y es uniforme, no se puede decir lo mismo de las operaciones, lo que las empresas legales y los defraudadores saben muy bien.

Entre las medidas clave cabe señalar las siguientes:

- mejorar el nivel de los controles
- mejorar la cooperación práctica entre las aduanas
- mejorar la aplicación de los controles existentes ocupándose de problemas específicos
- utilizar mejor el análisis de riesgos, sobre todo en lo que respecta a los agentes económicos
- reforzar la lucha contra la falsificación y la piratería
- luchar contra el mercado de origen falso
- culminar la aplicación del Nuevo Sistema Informatizado de Tránsito
- elaborar una nueva estrategia de las tecnologías de la información en apoyo de unas aduanas sin papel y la interoperabilidad de los sistemas nacionales
- mejorar la cooperación entre las aduanas y otros organismos (fisco, policía, etc.)
- elaborar "módulos de auditoría conjuntos" entre la Comisión y los Estados miembros

8.3 Mejora del servicio a las empresas

Será necesario que haya unas relaciones más estrechas entre las aduanas y las empresas, de modo que pueda dominarse el crecimiento previsto del tráfico internacional, en especial el resultante del comercio electrónico.

Entre las medidas clave cabe señalar las siguientes:

- simplificar y armonizar los procedimientos
- suministrar el acceso electrónico a la información aduanera, sobre todo a la información sobre derechos de aduana
- seguir trabajando en la simplificación del comercio
- utilizar las consultas y los memorándums de entendimiento para intensificar la cooperación

8.4 Formación

Las actividades de formación no son sólo necesarias para los funcionarios de aduanas sino también para los agentes económicos, ya que la labor de control se comparte con las empresas.

Estas actividades suponen invertir en recursos humanos y deben llevarse a cabo con una perspectiva de formación permanente.

Entre las medidas clave cabe señalar las siguientes:

- finalizar el trabajo sobre los módulos comunes de formación
- acabar el estudio de viabilidad sobre una escuela aduanera europea
- ofrecer formación en sectores problemáticos y ayudar a las empresas a que cumplan las normas

8.5 Papel internacional de las aduanas

Entre las medidas clave cabe señalar las siguientes:

- Representación adecuada de la Comunidad en los foros internacionales que se ocupan de las aduanas (Organización Mundial de Aduanas, Organización Mundial del Comercio, G7, etc.). En este contexto se sitúa la labor que se está llevando a cabo actualmente para la adhesión de la Comunidad a la Organización Mundial de Aduanas. Por otra parte, las negociaciones sobre facilitación del comercio en las Organización Mundial del Comercio deberán dar como resultado la elaboración de normas relativas a un comercio simplificado y los procedimientos aduaneros, así como la adopción a nivel mundial de procedimientos simplificados de importación y exportación.
- Fomento de la cooperación internacional. La mayor parte de esta actividad se centrará en la aplicación continua de la estrategia de preadhesión, con el fin de preparar a los países candidatos para la ampliación. Será preciso que las medidas mejoren el comercio y las actividades de lucha contra el fraude impulsando la cooperación aduanera. Debe aprovecharse al máximo el potencial de los acuerdos sobre cooperación aduanera y asistencia mutua administrativa que la Comunidad ha celebrado con algunos de sus principales socios comerciales. Dichos acuerdos deben ser complementados con acuerdos con otros países, en especial China.

9. CONCLUSIONES

Las aduanas deben adaptarse a un entorno cambiante. A fin de que puedan adoptar las medidas necesarias, tal y como se exponen en la presente Comunicación, deben contar con el apoyo de las instituciones europeas, de los Estados miembros y de los círculos económicos pertinentes.

ANEXO

ORIENTACIONES DE ACTUACIÓN

1. LEGISLACIÓN

a) *actividad destinada a que la legislación existente o nueva proteja del fraude*

- elaboración de un manual y servicio de ayuda para los legisladores que redacten las reglamentaciones que deban aplicar las aduanas
- implantación de un sistema mediante el cual las administraciones aduaneras y los agentes económicos puedan señalar las deficiencias y dificultades relacionadas con la legislación
- aplicación de iniciativas para mejorar la coherencia entre la legislación aduanera y las normas sobre impuestos indirectos y mejorar la cooperación administrativa entre las autoridades aduaneras y fiscales.

b) *adaptación de la legislación para simplificar los procedimientos impuestos a los agentes económicos*

- introducción de procedimientos simplificados de aplicación general, basados en la confianza en la información de los agentes económicos
- continuación de las adaptaciones legislativas destinadas a permitir la presentación de documentos electrónicos en lugar de impresos
- continuación de la simplificación y racionalización de la nomenclatura combinada
- continuación de la simplificación y modernización de los procedimientos aduaneros (régimenes aduaneros económicos, tránsito, origen)
- continuación de la labor de armonización de las sanciones.

c) *garantía, cuando se estime oportuno, de que, al adoptar nueva legislación, se tenga en cuenta la necesidad de proponer formación, publicar directrices y elaborar manuales tanto para las administraciones aduaneras como para los agentes económicos.*

2 OPERACIONES

Aumento de la eficacia de las operaciones aduaneras, en especial de los controles, mediante lo siguiente:

a) *introducción de una mayor normalización de los controles, incluidas :*

- la creación de normas para los diversos tipos de controles (comprobaciones de documentos o físicas, auditoría, etc.)

- la creación de un mecanismo destinado a mejorar la aplicación de los nuevos controles (red de contacto y métodos de control "listos para su uso")
- la armonización de las normas aplicadas por los laboratorios aduaneros.

b) *mejora de la realización de los controles existentes*

- estudio de la gama existente de controles comunitarios, centrándose en los campos en que haya especiales dificultades (mediante formación, manuales, etc.)
- mejora del flujo de información y asistencia entre las administraciones aduaneras de los Estados miembros y la Comisión (en especial, todas las aduanas deben recibir/transmitir electrónicamente la información arancelaria y de control actualizada)
- mejor intercambio de información con las administraciones fiscales sobre las transacciones de importancia con objeto de detectar el fraude fiscal
- mejor utilización de las técnicas de análisis de riesgos, sobre todo en lo que se refiere:
 - a la evaluación de los agentes económicos
 - al establecimiento de perfiles
 - al intercambio de información
- controles de riesgos sobre las exportaciones para detectar el fraude, en particular el fraude fiscal
- mejora de la cooperación práctica entre los Estados miembros mediante la ampliación del proyecto de cooperación interportuaria RALFH¹² a otros puertos y adopción de una iniciativa similar para los aeropuertos internacionales importantes.

c) *finalización de la implantación del Nuevo Sistema Informatizado de Tránsito (NCTS)*

Esta actividad no sólo mejorará notablemente los controles y servicios ofrecidos a los agentes económicos en el sistema de tránsito sino que también servirá para implantar la mayor parte de la infraestructura informática que podrá utilizarse para mejorar en grado sumo el acceso tanto de las aduanas como de los agentes económicos a la información. Esta actividad servirá de guía para la creación de una verdadera red aduanera informatizada - Red de Comunicaciones Común/Interfaz Común de Sistemas (CCN/CSI), que constituirá la base de muchas iniciativas nuevas.

d) *elaboración de una nueva estrategia de tecnologías de la información destinada a:*

- utilizar las actividades NCTS para fomentar la modernización y un mejor uso de los recursos en otros ámbitos, sobre todo mediante la CCN/CSI

¹² Proyecto financiado por "Aduanas 2002" para mejorar la cooperación práctica entre los puertos de Rotterdam, Amberes, El Havre, Felixstowe y Hamburgo (incluye el intercambio de información sobre análisis de riesgos, la experiencia adquirida en el uso de escáners de contenedores, etc.).

- contribuir a la creación de un entorno no burocrático, limitando al mínimo el uso de documentos de papel
- ofrecer el acceso por medios electrónicos (Internet, etc.) a una información actualizada y transparente
- fomentar la interoperabilidad y las sinergias entre los elementos comunitarios de los sistemas informatizados nacionales de los Estados miembros.
- e) *determinación de los recursos aduaneros (incluidos los equipos) necesarios en las fronteras comunitarias y formulación de recomendaciones al respecto*
- f) *continuación de la elaboración de actividades para lograr una mayor cooperación entre las aduanas y otras administraciones (policía, inmigración, salud, medio ambiente, etc.)*
- g) *realización de actividades conjuntas de lucha contra la delincuencia organizada relacionada con las aduanas*
- h) *aumento de la coherencia entre las actividades aduaneras y fiscales.*

3. MEJORA DEL SERVICIO A LAS EMPRESAS

- a) *colaboración con el mundo empresarial para simplificar las operaciones aduaneras en la medida de lo posible*
- b) *suministro a los agentes económicos del acceso electrónico a la información aduanera, especialmente el código aduanero consolidado, el arancel y las disposiciones de aplicación*
- c) *financiación de actividades de comparación de prácticas ("benchmarking") y formulación de recomendaciones para impulsar la utilización del proyecto de ventanilla única*
- d) *colaboración más estrecha con los agentes económicos para elaborar y fomentar actividades de simplificación del comercio*
- e) *promoción de la adopción de un memorándum de acuerdo entre los agentes económicos y las administraciones aduaneras*
- f) *mejora de las consultas con las empresas sobre todas las medidas pertinentes de esta estrategia.*

4. FORMACIÓN

- a) *escuela de aduanas*

Basándose en un estudio de viabilidad, análisis de la conveniencia de crear una escuela de aduanas.

- b) *completar los módulos de formación comunes*
- c) *concentración de la formación en ámbitos problemáticos.*

5. PAPEL INTERNACIONAL DE LAS ADUANAS

- a) *logro de una representación adecuada de la Comunidad en los foros internacionales que se ocupan de las aduanas (Organización Mundial de Aduanas, Organización Mundial del Comercio, G7, etc.)*
- b) *fomento de la cooperación aduanera internacional.*