

Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la informatización de los movimientos y los controles de los productos sujetos a impuestos especiales

(2002/C 51 E/29)

COM(2001) 466 final — 2001/0185(COD)

(Presentada por la Comisión el 19 de noviembre de 2001)

EL PARLAMENTO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y, en particular, su artículo 95,

Vista la propuesta de la Comisión,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social,

De conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado,

Considerando lo siguiente:

- (1) La Directiva 92/12/CEE del Consejo de 25 de febrero de 1992 relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos sujetos a impuestos especiales ⁽¹⁾ establece que los productos que circulen en régimen de suspensión de impuestos especiales entre los territorios de los distintos Estados miembros vayan acompañados de un documento emitido por el expedidor.
- (2) El Reglamento (CEE) n° 2719/92 de la Comisión, de 11 de septiembre de 1992, relativo al documento administrativo de acompañamiento de los productos sujetos a impuestos especiales ⁽²⁾ que circulen en régimen de suspensión creó el documento administrativo previsto por la Directiva 92/12/CEE.
- (3) A la vista de las comprobaciones y recomendaciones formuladas en el informe presentado el 24 de abril de 1998 por un grupo de alto nivel sobre el fraude relativo al tabaco y el alcohol; parece necesario sustituir el circuito de los documentos en papel por un sistema de seguimiento informatizado que permita a los Estados miembros conocer los movimientos intracomunitarios en tiempo real y poder, en caso necesario, efectuar los controles necesarios, incluyendo la circulación a tenor del artículo 15 de la Directiva 92/12/CEE.
- (4) La creación de un sistema de informatización, debe permitir además la simplificación de la circulación intracomunitaria de los derechos en suspensión de derechos especiales.
- (5) A efectos de la aplicación de la presente Decisión, la Comisión debe asegurar la coordinación entre los Estados miembros para garantizar el buen funcionamiento del mercado interior. Además, aporta a los Estados miembros su apoyo en la explotación de los datos a efectos de la lucha antifraude, en particular a través de la utilización del análisis de riesgos a escala comunitaria.
- (6) Dadas la complejidad y la amplitud de un sistema de informatización semejante, dicho sistema requerirá inversiones humanas y financieras muy importantes, tanto por parte de la Comisión como de los Estados miembros. En consecuencia, conviene prever que la Comisión y los Estados miembros pongan a su disposición todos los recursos necesarios para su desarrollo e implantación.
- (7) También es necesario precisar los elementos comunitarios y no comunitarios del sistema de informatización, así como las tareas que ha de realizar la Comisión y las que han de realizar los Estados miembros en el marco del desarrollo y la implantación del sistema informático. A este respecto la Comisión deberá desempeñar un papel importante de coordinación, organización y gestión.
- (8) Deben preverse modalidades de evaluación de la aplicación del sistema de informatización de los movimientos y los controles de los productos sujetos a impuestos especiales.
- (9) Conviene que la financiación del sistema esté repartida entre la Comunidad y los Estados miembros y que la contribución financiera de la Comunidad se consigne como tal en el presupuesto general de la Unión Europea (segunda parte, sección III, Comisión).
- (10) La presente Decisión establece, para toda la duración del desarrollo y la implantación del sistema, una dotación financiera que, con arreglo al punto 33 del acuerdo interinstitucional del 6 de mayo de 1999 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión relativa a la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, constituirá la referencia privilegiada para la autoridad presupuestaria ⁽³⁾.
- (11) Las medidas necesarias para la aplicación de la presente Decisión son medidas de gestión como las que se contemplan en el artículo 2 de la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión ⁽⁴⁾, por lo que es conveniente que dichas medidas se adopten con arreglo al procedimiento de gestión contemplado en el artículo 4 de dicha Decisión.

⁽¹⁾ DO L 76 de 23.3.1992, p. 1, Directiva cuya última modificación la constituye la Directiva 2000/47/CE (DO L 197 de 29.7.2000, p. 73).

⁽²⁾ DO L 276 de 19.9.1992, p. 1, Reglamento cuya última modificación la constituye el Reglamento (CEE) n° 2225/93 (DO L 198 de 7.8.1993, p. 5).

⁽³⁾ DO C 172 de 18.6.1999, p. 1.

⁽⁴⁾ DO L 184 de 17.7.1999, p. 23.

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

1. Se crea un sistema de informatización de los movimientos y los controles de los productos sujetos a impuestos especiales contemplados en el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 92/12/CEE, en los sucesivos, «sistema de informatización».
2. El sistema de informatización tiene por objeto:
 - a) permitir la transmisión electrónica del documento administrativo de acompañamiento previsto por el Reglamento (CEE) nº 2719/92 y la mejora de los controles.
 - b) luchar contra el fraude, permitiendo a los Estados miembros ejercer un seguimiento en tiempo real de los productos sujetos a impuestos especiales y proceder, si el caso lo requiere, a los controles necesarios.
 - c) simplificar la circulación intracomunitaria de los productos en suspensión de impuestos especiales, facilitando y acelerando la aprobación de los movimientos.

Artículo 2

Los Estados miembros crearán el sistema de informatización en un plazo máximo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente Decisión.

Los trabajos de desarrollo del sistema de información deberán iniciarse dentro del plazo máximo de nueve meses a partir de la entrada en vigor de la presente Decisión.

La Comisión y los Estados miembros facilitarán los recursos humanos, presupuestarios y técnicos necesarios para aplicar y hacer operativo el sistema de informatización.

Artículo 3

El sistema de informatización consta de elementos comunitarios y de elementos no comunitarios.

Los elementos comunitarios son las especificaciones comunes, los productos técnicos, los servicios de red CCN/CSI (Common Communication Network/Common Systems Interface), así como los servicios de coordinación comunes a todos los Estados miembros, con exclusión de las variantes o particularizaciones destinados a hacer frente a las necesidades nacionales.

Los elementos no comunitarios son las especificaciones y las bases de datos nacionales que forman parte de este sistema, las conexiones de la red entre los elementos comunitarios y no comunitarios, y las aplicaciones informáticas y el material que cada Estado miembro considere de utilidad para la plena explotación del sistema en el conjunto de su Administración.

Artículo 4

1. La Comisión coordinará los aspectos de la creación y el funcionamiento de los elementos comunitarios y no comunitarios del sistema de informatización, y en particular:

- a) la infraestructura y los instrumentos necesarios para garantizar la interconexión y la interoperatividad general del sistema.
- b) la explotación de los datos a efectos de la lucha contra el fraude, en particular a través de la utilización del análisis de riesgos a nivel comunitario.

2. A efectos del apartado 1, la Comisión elaborará, en cooperación con los Estados miembros, planes de gestión para la creación del sistema y para su correcto funcionamiento.

Los planes de gestión especificarán las tareas iniciales y periódicas que deberán llevar a cabo la Comisión y cada uno de los Estados miembros; indicarán, asimismo, los plazos de ejecución de estos objetivos y las pruebas de su realización que puedan requerirse.

Artículo 5

1. Los Estados miembros velarán por que se concluyan en los plazos señalados en los planes de gestión contemplados en el apartado 2 del artículo 4.

Informarán a la Comisión sobre la ejecución de estas tareas y presentarán el justificante de la fecha en la que se han concluido.

2. Los Estados miembros se abstendrán de tomar ninguna medida relacionada con la aplicación o el funcionamiento del sistema de informatización que pueda tener repercusiones sobre la interconexión y la interoperatividad general del sistema o sobre su funcionamiento conjunto.

Los Estados miembros no podrán adoptar sin el acuerdo previo de la Comisión ninguna medida que pueda influir sobre la interconexión y la interoperatividad general del sistema de informatización o sobre su funcionamiento conjunto.

3. Los Estados miembros informarán periódicamente a la Comisión de todas las medidas que hayan adoptado para permitir la plena explotación del sistema de informatización por el conjunto de su Administración.

Artículo 6

La Comisión establecerá las normas de desarrollo de la presente Decisión de conformidad con el procedimiento que figura en el artículo 7. Las medidas de aplicación no afectarán a las disposiciones comunitarias que regulan la recaudación, el control y la cooperación administrativa y la asistencia mutua en el ámbito de la fiscalidad indirecta.

Artículo 7

1. La Comisión estará asistida por el Comité permanente de cooperación administrativa en materia de fiscalidad indirecta creado en virtud del artículo 10 del Reglamento (CEE) nº 218/92 del Consejo ⁽¹⁾.
2. Cuando se haga referencia al presente apartado, se aplicará el procedimiento de gestión previsto en el artículo 4 de la Decisión 1999/468/CE, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 7 y 8 de la misma.
3. El período previsto en el apartado 3 del artículo 4 de la Decisión CE/468/1999 queda fijado en tres meses.

Artículo 8

1. La Comisión adoptará cualquier otra medida que se considere necesaria para comprobar la correcta ejecución de las acciones financiadas con cargo al presupuesto comunitario y que son conformes a las disposiciones de la presente Decisión.

La Comisión procederá periódicamente, en colaboración con los Estados miembros, al seguimiento del desarrollo y la implantación del sistema de informatización para determinar si se cumplen los objetivos del desarrollo y la implantación del sistema de informatización y facilitar las líneas directrices para mejorar la eficacia de las acciones encaminadas a tal fin.

2. La Comisión presentará al comité contemplado en el artículo 7 un informe intermedio sobre las operaciones de seguimiento, treinta meses después de la entrada en vigor de la presente Decisión. En caso necesario, este informe precisará las modalidades y los criterios de evaluación posterior del funcionamiento del sistema.
3. Una vez finalizado el período de cinco años contemplado en el párrafo primero del artículo 2, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y el Consejo un informe sobre la aplicación del sistema en el que se especificarán las modalidades y los criterios de evaluación posterior del funcionamiento del sistema.

Artículo 9

Los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea podrán ser informados por la Comisión de las etapas del desarrollo y la implantación del sistema de informatización y podrán participar en las pruebas que se realicen.

Artículo 10

1. Los gastos necesarios para la aplicación del sistema de informatización serán compartidos entre la Comunidad y los Estados miembros de conformidad con lo dispuesto en los apartados 2 y 3.
2. La Comunidad financiará el diseño, la adquisición, la instalación y el mantenimiento de los elementos comunitarios del sistema de informatización y los costes de funcionamiento corriente de los elementos comunitarios instalados en los locales de la Comisión o de un subcontratista designado.
3. Los Estados miembros financiarán los costes de creación y funcionamiento de los elementos no comunitarios del sistema de informatización y los relativos al funcionamiento corriente de los elementos comunitarios del sistema instalados en sus locales o en los de un subcontratista designado.

Artículo 11

1. La dotación financiera para la ejecución del sistema de informatización durante el período contemplado en el párrafo primero del artículo 2 de la presente Decisión será de 35 millones de euros en cuanto al presupuesto comunitario.

Los créditos anuales, incluidos los créditos concedidos para la explotación y el funcionamiento del sistema con posterioridad al período antes mencionado relativo a su puesta en marcha, serán autorizados por la autoridad presupuestaria dentro de los límites de las perspectivas financieras.

2. Los Estados miembros evaluarán y proporcionarán los presupuestos y los recursos humanos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones a las que se refiere el artículo 5.

Artículo 12

La presente Decisión entrará en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

Artículo 13

Los destinatarios de la presente Decisión serán los Estados miembros.

⁽¹⁾ DO L 24 de 1.2.1992, p. 1.

ANEXO

ASPECTOS TÉCNICOS

El circuito de información se basará en la arquitectura según la cual los Estados miembros son responsables del tratamiento de todas las centrales telefónicas y electrónicas del país y de todos los intercambios de información con otros Estados miembros. No se recurrirá a operadores intermedios externo para asumir estas responsabilidades. No se recurrirá a operadores intermedios externo para asumir estas responsabilidades.

Para poder realizar operaciones comerciales normales, el sistema deberá satisfacer requisitos de seguridad muy elevados y, sobre todo, deberá garantizar la confidencialidad absoluta de los datos transmitidas y estar disponible de manera ininterrumpida (24 horas al día y 365 días al año), con un tiempo muy corto de recuperación en caso de avería.

1. Arquitectura

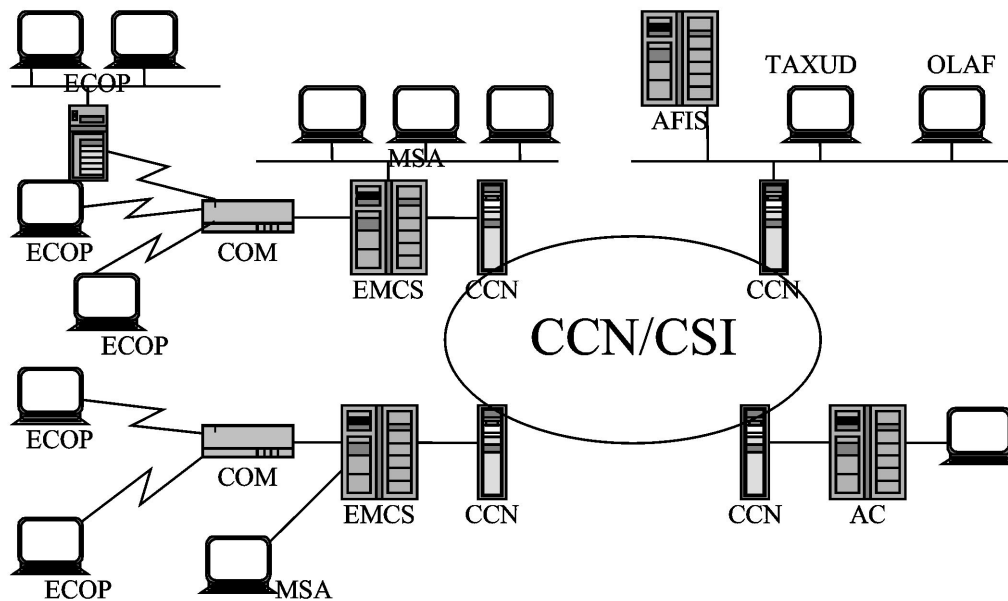
Teniendo en cuenta las conclusiones del estudio de viabilidad y el circuito general de información elegido, la solución propuesta se rige por los principios siguientes:

- todos los operadores registrados (los depositarios autorizados y sus depósitos fiscales, los operadores registrados y los representantes fiscales de estos operadores) deberán estar conectados al sistema,
- todas las transferencias de información entre los operadores económicos conectados circularán, al menos, por un Estado miembro,
- algunos otros operadores, principalmente los operadores no registrados (los destinatarios ocasionales), no tendrán acceso directo al sistema; en ese caso, determinados datos deberán circular directamente entre los operadores,
- cuando la información circule directamente entre los operadores, se introducirá en el sistema bajo la responsabilidad de uno solo de dichos operadores, generalmente el expedidor,
- los operadores registrados serán responsables del suministro de la totalidad de la información relativa a la circulación de las mercancías, principalmente en lo que se refiere a la presentación y la posible actualización de los datos relativos al movimiento (el DAA ⁽¹⁾ electrónico) y a la devolución del mensaje de ultimación,
- todos los datos administrativos, excepto los relativos a los movimientos, se transferirán directamente entre los Estados miembros y no circularán nunca a través de los agentes económicos,
- la información pública podrá estar disponible para consulta en un centro de información accesible al público,
- en el ámbito de aplicación del sistema de informatización de los movimientos y los controles de los productos sujetos a impuestos especiales, un operador económico determinado sólo se comunicará directamente con el Estado miembro competente.

La utilización de la infraestructura CCN/CSI que funciona en la actualidad para interconectar a los Estados miembros se considera una ventaja para el sistema propuesto. Se propone con carácter transitorio la infraestructura AFIS para apoyar la comprobación del movimiento y la asistencia mutua, así como los intercambios complementarios de utilidad.

⁽¹⁾ Documento administrativo de acompañamiento.

La arquitectura técnica es la siguiente:



Cada uno de los Estados miembros dispone de un servidor de aplicación (sistema de informatización de los movimientos y los controles de los productos sujetos a impuestos especiales) destinado al tratamiento de los mensajes publicados por sus funcionarios o por los operadores; todos los servidores están conectados con la red CCN/CSI⁽¹⁾ mediante un puerto CCN; los puestos de trabajo de los funcionarios (Estado miembro) están conectados al servidor del sistema a través de la red interna de la AEM. Además, los distintos centros de asistencia y los helpdesk están conectados al servidor del sistema y/o el puerto CCN (que no aparecen en el dibujo).

Los operadores económicos (ECOP) están conectados con el Estado miembro competente a través de una interfaz (COM) doble, de manera que, en caso de fallar uno de los dos, el otro pueda seguir garantizando la disponibilidad de la instalación. En la mayoría de los casos, los operadores sólo utilizarán un puesto de trabajo o un PC independiente, pero los operadores más importantes tendrán sus propios servidores y su propia red.

Los servicios de la Comisión Europea, es decir la Dirección General de Fiscalidad y la Unión Aduanera (TAXUD) y la Oficina de Lucha contra el Fraude (OLAF) están directamente conectados a un puerto CCN y el servidor AFIS⁽²⁾ está conectado a ese mismo puerto.

El centro de aplicación (CA) está conectado a través de su propio puerto CCN.

Cada uno de los Estados miembros es responsable de todas las funcionalidades dentro de su ámbito local.

2. Funcionalidades

Para permitir el desarrollo y la implantación graduales, el sistema debería descomponerse en tres grupos de funcionalidades:

- Grupo I: condición previa al circuito del DAA electrónico, principalmente información de referencia que es objeto de artículos específicos de la Directiva con los compromisos mutuos relativos al intercambio de información; el acceso al sistema VIES⁽³⁾ podrá equipararse a este grupo;
- Grupo II: el propio circuito del DAA electrónico, incluyendo todos los datos requeridos para la elaboración del documento de movimiento;
- Grupo III: módulos para los que el DAA electrónico (grupo II) es una condición previa, pero que no tienen incidencia en el circuito del DAA electrónico.

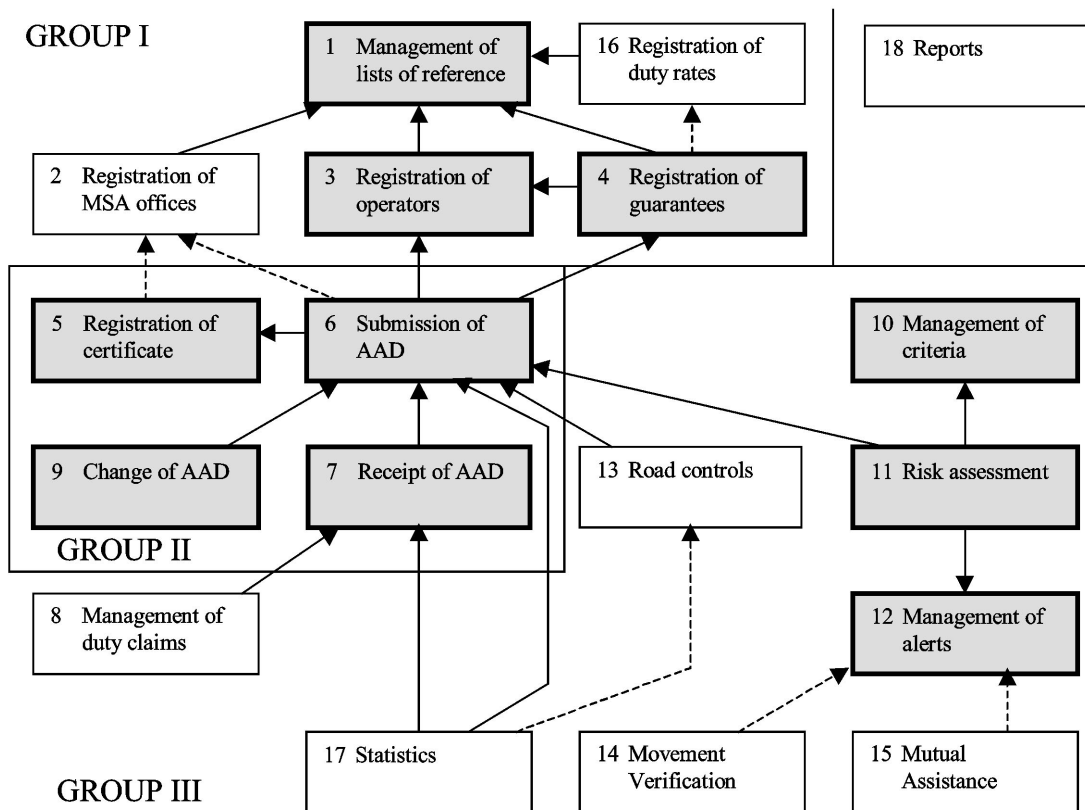
⁽¹⁾ Common Communication Network/Common Systems Interface.

⁽²⁾ Sistema de Información Antifraude.

⁽³⁾ Vat Information Exchange System.

Los módulos funcionales que componen los grupos aparecen descritos a continuación con su orden de dependencia; las flechas más claras indican que el módulo de devolución no puede funcionar si el módulo de referencia no es operativo, mientras que las flechas discontinuas indican que el módulo de referencia puede omitirse temporalmente, aun cuando sea deseable desarrollarlo. Los módulos grises han sido considerados prioritarios por los Estados miembros y los operadores.

Para mejorar la legibilidad, no se han indicado todas las conexiones transitivas.



Los apartados siguientes ofrecen un breve resumen de los subsistemas que componen cada grupo.

Grupo I: Funciones requeridas con carácter previo (duración de desarrollo: dos años y medio a partir del comienzo de las actividades)

Este grupo incluye las funciones necesarias para accionar todo el sistema, a saber:

- elaboración de las listas de referencias (listas de los códigos, listas de las oficinas de los impuestos especiales que participan en el sistema, estructura de los productos sujetos a impuestos especiales, tesoro de términos);
- gestión y consulta de los operadores registrados;
- gestión y consulta de las garantías;
- gestión y consulta de los tipos de impuestos especiales;
- consulta de información relativa al IVA;
- informes asociados.

Hay que señalar que algunas de las listas de referencia, es decir la lista de códigos y la lista de oficinas de los Estados miembros se compartirán, en la medida de lo posible, con las listas contenidas en el Nuevo Sistema de Tránsito Informatizado (NCTS).

Grupo II: Circuito del DAA electrónico (duración de desarrollo: cuatro años, iniciándose las actividades un año después del comienzo de los trabajos)

Este grupo está compuesto por funciones de apoyo de la gestión del DAA electrónico, a saber:

- gestión de los certificados de garantía,
- presentación y registro del DAA,
- actualización y división del DAA durante el movimiento,
- recepción y rechazo del DAA,
- conexión con los regímenes aduaneros sobre la exportación de las mercancías,
- reclamaciones sobre las pérdidas,
- consulta y recuperación de los datos del movimiento,
- notificación automática,
- informes asociados.

Grupo III: Funciones posteriores (duración de desarrollo: dos años, iniciándose las actividades tres años después del comienzo de los trabajos)

Este grupo incluye las funciones posteriores:

- registro de informes de los controles de transporte,
- evaluación de los riesgos,
- gestión de las alertas,
- notificación automática,
- estadísticas,
- comprobación del movimiento y asistencia mutua,
- intercambio de mensajes en formato libre.

Funciones de gestión del sistema

Además de las funciones de aplicación mencionadas anteriormente, son necesarias las siguientes funciones complementarias:

- atribución de los nombres de los usuarios,
- cambio de contraseñas,
- control de las conexiones,
- consolidación de las estadísticas,
- consulta de datos por parte de los agentes de apoyo,
- corrección y conexión por parte de los agentes de apoyo.

3. Competencias

El programa de trabajo será compartido por la Comisión Europea y los Estados miembros con arreglo a los siguientes principios:

- la Comisión Europea coordinará el trabajo de todos los socios y el programa conjunto, controlará la especificación general del sistema y el desarrollo de las funciones comunes y proporcionará a los socios un centro de aplicación para el control de las operaciones y la evaluación de los componentes,
- cada uno de los Estados miembros creará un nexo informático, desarrollará su propia aplicación y la hará accesible a los agentes económicos, y participará en el programa conjunto en relación con la parte que le corresponda.

3.1. Comisión Europea

Tomando como referencia la política europea de desarrollo, la informatización de los movimientos y los controles de los productos sujetos a impuestos especiales debería desarrollarse en tres fases de acuerdo con el ciclo de desarrollo clásico en «V». Las actividades principales consideradas de responsabilidad de la Comisión Europea son:

Una oficina central de proyecto que tendría por competencia, además de la coordinación del programa de apoyo y el control de la implantación:

- las especificaciones comunes,
- los productos técnicos,
- los servicios de red CCN/CSI,
- los servicios de coordinación comunes a todos los Estados miembros.

Los elementos comunitarios descritos excluyen toda variante o particularización destinados a satisfacer las necesidades nacionales.

Hay que señalar que, por lo que se refiere a la especificación del sistema, es necesaria la experiencia de los Estados miembros. Por ese motivo, la Comisión Europea pedirá la participación y la contribución de los Estados miembros para la creación de la especificación del sistema.

Asimismo, la Comisión evaluará periódicamente, en colaboración con los Estados miembros, las etapas de desarrollo del sistema.

3.2. Estados miembros

Los Estados miembros deben desarrollar y realizar su propia aplicación del sistema, de conformidad con las especificaciones funcionales y técnicas proporcionadas por la Comisión Europea.

Todos los Estados miembros son libres de elegir los instrumentos, el entorno técnico, el material, etc., de acuerdo con sus necesidades internas. Pueden desarrollar su aplicación con base en una plataforma existente; sin embargo, el sistema resultante deberá ajustarse enteramente a las especificaciones aceptadas de común acuerdo por la Comisión Europea y los Estados miembros, principalmente las interfaces intracomunitarias deberán ser estrictamente compatibles, tanto en la forma como en la semántica, con los sistemas desarrollados por otros Estados miembros.

Para ayudar a los Estados miembros en la verificación de la compatibilidad y en la preparación de la validación (homologación) de sus sistemas, la Comisión Europea proporcionará a los Estados miembros los instrumentos de validación.

Las actividades bajo responsabilidad de los Estados miembros son las siguientes:

- preparación de las especificaciones nacionales,
- participación en la preparación de las especificaciones funcionales comunes y la preparación de las interfaces,
- creación de una oficina nacional de proyecto,
- gestión de calidad,
- política de seguridad y gestión,
- desarrollo de las aplicaciones del grupo I,
- aceptación de las aplicaciones del grupo I,
- desarrollo de las aplicaciones del grupo II,
- aceptación de las aplicaciones del grupo II,
- desarrollo de las aplicaciones del grupo III,
- aceptación de las aplicaciones del grupo III,
- programa de información,
- programa de formación,
- programa de apoyo,
- implantación.

La Comisión fomentará las iniciativas comunes que tengan por objeto la puesta a punto de productos de interés común para algunos o para todos los Estados miembros bajo la responsabilidad de una administración nacional encargada.
