

I

(Comunicaciones)

TRIBUNAL DE CUENTAS

INFORME ESPECIAL N° 7/2001

sobre restituciones a la exportación — destino y comercialización, acompañado de las respuestas de la Comisión*(presentado con arreglo al segundo párrafo del apartado 4 del artículo 248 del Tratado CE)*

(2001/C 314/01)

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
LISTA DE ABREVIATURAS		2
RESUMEN	I-VIII	3
INTRODUCCIÓN	1-3	4
FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL	4-5	4
CONTEXTO FINANCIERO	6	4
FISCALIZACIONES EN EL MARCO DE LA LIQUIDACIÓN DE CUENTAS	7-8	6
CALIDAD DE LAS COMPROBACIONES DE LAS PRUEBAS DEL DESTINO EFECTIVO	9-13	6
EFFECTO DEL SISTEMA DE PRUEBAS DEL DESTINO EFECTIVO EN LA LIBERACIÓN DE LAS GARANTÍAS	14-16	7
AUTORIZACIÓN Y CONTROL DE LAS EMPRESAS DE VIGILANCIA	17-32	7
COORDINACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE AUTORIZACIÓN DE EMPRESAS DE VIGILANCIA PARA LAS RESTITUCIONES A LA EXPORTACIÓN Y LA AYUDA ALIMENTARIA	33-34	8
FIABILIDAD DE LAS PRUEBAS DEL DESTINO EFECTIVO EXPEDIDAS POR EMBAJADAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS	35-38	9
TIPOS DE PROBLEMAS E IRREGULARIDADES DETECTADOS EN EXPORTACIONES A DESTINOS CONCRETOS	39-80	9
Jordania — incumplimiento del embargo de suministros a Iraq	40-42	9
Rusia — declaraciones de importación falsificadas	43-47	10
Egipto — tratamiento de las diferencias en las cantidades y de los productos rechazados	48-53	11
Marruecos — justificación del tipo de restitución y de las diferencias	54-57	11
Líbano — diferencias — incoherencia del seguimiento por parte de los Estados miembros	58	12
Estonia — acuerdos comerciales que implican el riesgo de favorecer los círculos de entrada y salida	59-64	12
Posible desvío de queso a Canadá	65	13
Corea del Norte — prueba de penetración en el mercado	66-70	13
Japón — justificación del tipo de restitución aplicado para el queso no destinado al consumo directo	71-74	14

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
Uruguay, Ucrania, Croacia — declaraciones de importación que no certifican el despacho a libre práctica de las mercancías	75-79	14
Albania — pruebas irregulares del destino efectivo de importaciones procedentes de Grecia	80	14
MOVIMIENTO DE LOS CONTENEDORES	81-83	15
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	84-91	15
ANEXO — PRINCIPALES EXIGENCIAS IMPUESTAS A LAS EMPRESAS DE VIGILANCIA PARA LA EXPEDICIÓN DE PRUEBAS		17
Respuestas de la Comisión		18

LISTA DE ABREVIATURAS

DG AGRI	Dirección General de Agricultura
DG RELEX	Dirección General de Relaciones Exteriores
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola
HZA	Organismo pagador alemán
Ofival	Organismo pagador francés — productos cárnicos
OLAF	Oficina Europea de Lucha contra el Fraude
PVE	Organismo pagador neerlandés — productos cárnicos
UCLAF	Unidad de Coordinación de la Lucha contra el Fraude
ZA	Organismo pagador austriaco

RESUMEN

I. Las restituciones a la exportación cuestan al contribuyente de la Unión Europea alrededor de 5 000 millones de euros anuales. El régimen de las restituciones a la exportación prevé que los tipos de restitución para algunos productos se diferencien en función de su destino, a condición de que se aporte una prueba satisfactoria (prueba del destino efectivo) que los productos se comercializaron en el mercado al destino declarado. Pueden aceptarse distintos documentos como prueba, desde declaraciones de importación aduanera expedidas por el país de destino, hasta documentos bancarios que prueben el pago. Hay normas especiales para la expedición de documentos por parte de empresas de vigilancia internacionales.

II. Además los productos que reciben restituciones no diferenciadas, es decir, un único tipo para el mismo producto y para todos los destinos, se comercializan en un país no miembro de la Unión Europea (terceros países). No obstante, en el caso de los productos receptores de restituciones no diferenciadas la prueba sólo es requerida en caso de duda.

III. Garantizar que las pruebas de llegada a destino sean válidas es una tarea compleja que requiere mucho tiempo, y cuyo resultado puede siempre seguir siendo dudoso. En 1992, la Comisión elaboró un catálogo de modelos de pruebas para ayudar a los Estados miembros en esta tarea, pero no ha sido actualizado. Se observaron grandes disparidades entre los Estados miembros en las comprobaciones de las pruebas del destino efectivo (véanse los apartados 9 a 13).

IV. Aunque la Comisión evaluó las pruebas de las operaciones que seleccionó para su control en el marco de su procedimiento de liquidación de cuentas, no fiscalizó el sistema de prueba del destino efectivo, aparte de lo señalado en el apartado 7. Sin embargo, halló deficiencias importantes en los controles efectuados en los Estados miembros en el momento de la exportación, que han supuesto correcciones financieras de 188 millones de euros (véanse los apartados 7 y 8).

V. Algunos Estados miembros no efectuaron las fiscalizaciones obligatorias de las empresas de vigilancia autorizadas. Cuando estos controles se efectuaron, se detectaron graves insuficiencias e irregularidades, que no siempre han sido objeto de un seguimiento satisfactorio. Cuando la autorización se retiró en un Estado miembro, la retirada no fue efectiva para otras filiales del mismo grupo autorizadas en otros Estados miembros. No siempre se retiraron las autorizaciones en los casos en que debería haberse hecho (véanse los apartados 17 a 32).

VI. Los Estados miembros no dieron directrices a sus embajadas sobre los controles que deben efectuarse antes de la expedición de certificados de descarga. Las pruebas expedidas por las embajadas se determinaban generalmente a partir de controles documentales. Raramente se efectuaban controles físicos en el momento de la descarga (véanse los apartados 35 a 38).

VII. La OLAF y la DG AGRI detectaron o permitieron detectar una serie de irregularidades graves y de fraudes presuntos en algunos de los más importantes destinos de restituciones a la exportación. Las empresas de vigilancia están implicadas en algunas de estas irregularidades. La fiscalización efectuada por el Tribunal permitió descubrir otras presuntas irregularidades y casos en los que la justificación del pago de restituciones para algunos destinos es dudosa (véanse los apartados 39 a 80). Los presuntos pagos irregulares mencionados en el presente informe ascienden a unos 100 millones de euros. La Comisión debería garantizar que se emprenden medidas para recuperar estos importes en los casos en que todavía no se haya hecho.

VIII. El Tribunal considera que en el caso de los productos en que se exijan restituciones a la exportación sería preferible aplicar un tipo de restitución a cada producto para todos los destinos. No obstante, el Tribunal reconoce que actualmente, por diversas razones, incluidos los acuerdos comerciales existentes, esto no es posible. Habida cuenta del coste que implica el cumplimiento del régimen para las administraciones y el comercio, así como la escasa seguridad que proporciona el sistema de prueba del destino efectivo, se debería sopesar:

- que se exigiesen pruebas del destino efectivo sólo en caso de duda o para los destinos de riesgo elevado,
- la intensificación de los controles *a posteriori* efectuados por los Estados miembros sobre la comercialización de los productos, para incluir, la consulta de las bases de datos de los movimientos de los buques y contenedores, así como el registro de las empresas de transporte por carretera para todas las operaciones seleccionadas para una fiscalización (véanse los apartados 84 a 86).

INTRODUCCIÓN

1. Se abonan las restituciones a la exportación a los exportadores de productos agrícolas con destino a terceros países. Tienen por objeto compensar a los exportadores por la diferencia entre los precios del mercado interior de la Unión Europea y los del mercado mundial. Así, permiten a los exportadores conseguir o conservar mercados a la exportación de productos ⁽¹⁾ de la Unión Europea y también contribuyen a mantener el equilibrio del mercado interno. El pago de restituciones para la exportación no se justifica cuando la operación no es una transacción comercial normal ⁽²⁾, ya que carece de una finalidad económica real y se efectúa con el único fin de obtener un pago comunitario ⁽³⁾.

2. Respecto algunos productos, como la carne de vacuno y el queso, los tipos de restitución varían según el destino (restituciones diferenciadas) y la restitución a la que se tiene derecho dependerá, pues, de la presentación de la prueba de que los productos se comercializaron en el mercado del destino declarado (prueba del destino efectivo) ⁽⁴⁾. En el caso de otros grupos de productos, se aplica un único tipo de restitución a todos los destinos de cada producto (restituciones no diferenciadas). Excepto en caso de duda, los exportadores no tienen que presentar pruebas del destino efectivo para las operaciones no diferenciadas. No obstante, en opinión del Tribunal, es necesario que los productos que reciban restituciones no diferenciadas se exporten a un tercer país en los doce meses que siguen la fecha de exportación ⁽⁵⁾.

3. Los organismos autorizados de los Estados miembros se encargan de efectuar los pagos a los exportadores. El control de la legalidad y la regularidad de las solicitudes de restituciones a la exportación compete en primer lugar, a las autoridades de los Estados miembros.

⁽¹⁾ Observaciones comunicadas por la Comisión relativas a los asuntos C-125/75 y C-89/93 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

⁽²⁾ Salvo en el caso de la ayuda alimentaria.

⁽³⁾ Vigésimocuarto considerando del Reglamento (CE) n° 800/1999 de la Comisión (DO L 102 de 17.4.1999).

⁽⁴⁾ Artículo 16 del Reglamento (CEE) n° 800/1999.

⁽⁵⁾ Letra i) de la letra c) del apartado 1 del artículo 20 del Reglamento (CE) n° 800/1999 (DO L 102 de 17.4.1999).

FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL

4. El presente Informe trata de la comercialización de productos en el mercado de países terceros. Examina la forma en que la Comisión gestiona esta obligación, incluida la justificación de las restituciones diferenciadas; los problemas creados por este sistema; y los controles previos realizados por los Estados miembros sobre la validez de las pruebas del destino efectivo ⁽⁶⁾.

5. Las observaciones presentadas en el presente Informe se basan en la evaluación de los sistemas de aceptación de las pruebas del destino efectivo de los Estados miembros; la evaluación de pruebas del destino efectivo; la consulta de bases de datos relativos a los movimientos de los buques y contenedores así como de información sobre las importaciones en poder de países terceros; y, finalmente, el examen de información de la OLAF sobre irregularidades en el destino de las restituciones a la exportación. El período de referencia del control de las operaciones fue el ejercicio FEOGA 1998, aunque algunos casos descritos en el informe se refieren a otros ejercicios.

CONTEXTO FINANCIERO

6. Durante el ejercicio FEOGA 1998, las restituciones representaron aproximadamente 4 800 millones de euros (12,4 % del presupuesto del FEOGA). El *cuadro 1*, muestra la distribución de los pagos por medida; el *cuadro 2*, por Estado miembro exportador; y el *cuadro 3*, por destino principal. Alrededor de 900 millones de euros en pagos se diferenciaron en función del destino. El *cuadro 4* muestra los principales destinos de estos pagos.

⁽⁶⁾ Se trata de comprobaciones efectuadas por los organismos pagadores de las pruebas del destino efectivo presentadas por los exportadores antes de la liberación de la garantía. Incluyen también el sistema de autorización de empresa de vigilancia que les permite a expedir certificados de descarga y despacho al consumo.

Cuadro 1

Pagos de restituciones a la exportación desglosados por medidas — Ejercicio FEOGA 1998

(en millones de euros)

Nº de línea presupuestaria	Medida	Resultado 1998	Porcentaje del total	Acumulado
2 0 0 0-2 0 0 3	Restituciones por leche y productos lácteos	1 427	30	30
1 1 0	Restituciones por azúcar e isoglucosa	1 265	26	56
2 1 0	Restituciones por carne de vacuno	774	16	72
3 0 1 0-3 0 1 9	Restituciones por determinadas mercancías resultantes de la transformación de productos agrarios	544	11	83
1 0 0 0-1 0 0 3	Restituciones por cereales	429	9	92
2 3 1 0-2 3 1 1	Restituciones por huevos y aves de corral	91	2	94
2 3 0 0	Restituciones por carne de porcino	74	2	95
1 5 0 0-1 5 1 0	Restituciones por frutas y hortalizas frescas	58	1	97
1 8 5 0	Restituciones por arroz	50	1	98
1 6 0	Restituciones por productos del sector vitivinícola	41	1	99
3 1 1 0-3 1 1 9	Restituciones para las medidas de ayuda alimentaria	35	1	99
1 2 0	Restituciones por aceite de oliva	25	1	100
3 0 0	Restituciones por cereales exportados en forma de determinadas bebidas alcohólicas	12	0	100
	Total	4 826		

Nota: Los importes se han redondeado.

Fuente: Resultado de la ejecución del presupuesto 1998.

Cuadro 2

Pagos de restituciones a la exportación desglosados por Estado miembro — Ejercicio FEOGA 1998

(en millones de euros)

Estado miembro	Restituciones	Porcentaje del total	Porcentaje acumulado
Francia	1 355	28	28
Alemania	652	13	41
Países Bajos	630	13	54
Bélgica	411	8	62
Italia	367	7	70
Irlanda	343	7	77
Dinamarca	339	7	84
Reino Unido	318	6	90
España	179	4	94
Finlandia	115	2	96
Austria	62	1	97
Suecia	58	1	99
Grecia	45	1	99
Portugal	27	1	100
Luxemburgo	0	0	100
Total ⁽¹⁾	4 902	100	100

(¹) Datos sin elaborar, no han sido conciliados con los del cuadro 104 («Gastos y previsiones del FEOGA-Garantía» — enviado por cada Estado miembro a la Comisión).

Nota: Los importes se han redondeado.

Fuente: Datos sobre restituciones a la exportación proporcionados por los Estados miembros, ejercicio FEOGA 1998.

Cuadro 3

Pagos de restituciones a la exportación desglosados por destino principal — Ejercicio FEOGA 1998

(en millones de euros)

Destino	Restituciones	Porcentaje del total	Porcentaje acumulado
Rusia	591	12,1	12,1
Argelia	344	7,0	19,1
Arabia Saudí	270	5,5	24,6
Egipto	237	4,8	29,5
Siria	148	3,0	32,5
Irán	144	2,9	35,4
Estados Unidos	134	2,7	38,2
Líbano	130	2,6	40,8
Israel	118	2,4	43,2
Emiratos Árabes Unidos	100	2,0	45,2
Japón	97	2,0	47,2
Iraq	84	1,7	48,9
Noruega	74	1,5	50,4
Suiza	72	1,5	51,9
Libia	59	1,2	53,1
Marruecos	58	1,2	54,3
México	55	1,1	55,4
Otros	2 188	44,6	100,0

Fuente: Datos sobre restituciones a la exportación proporcionados por los Estados miembros, ejercicio FEOGA 1998.

Cuadro 4

Pagos de restituciones a la exportación diferenciadas desglosados por destino — Ejercicio FEOGA 1998

(en millones de euros)

Destino	Pagos	Porcentaje del total	Porcentaje acumulado
Rusia	299	32	32
Egipto	138	15	47
Líbano	70	8	55
Irán	63	7	61
Arabia Saudí	62	7	68
Estados Unidos	35	4	72
Japón	26	3	75
Argelia	23	2	77
Marruecos	15	2	79
Sudáfrica	11	1	80
Emiratos Árabes Unidos	10	1	81
Túnez	10	1	82
Israel	9	1	83
Croacia	8	1	84
Angola	8	1	85
Otros	142	15	100
Total ⁽¹⁾	929	100	100

⁽¹⁾ Datos sin elaborar, no han sido conciliados con los del cuadro 104 («Gastos y previsiones del FEOGA-Garantía» — enviado por cada Estado miembro a la Comisión).

Fuente: Datos sobre restituciones a la exportación proporcionados por los Estados miembros, ejercicio FEOGA 1998.

FISCALIZACIONES EN EL MARCO DE LA LIQUIDACIÓN DE CUENTAS

7. En el marco de sus fiscalizaciones de la regularidad de los pagos de restituciones a la exportación, la Comisión siempre ha evaluado las pruebas del destino efectivo presentadas para algunas operaciones seleccionadas. Identificada Alemania como principal usuaria de los certificados de las empresas supervisoras, la Comisión también ha iniciado una investigación específica sobre los certificados de descarga presentados por empresas de vigilancia en este país (véanse los apartados 29 y 30). No obstante, antes de la fiscalización del Tribunal, no había controlado especialmente el sistema de pruebas de la comercialización de los productos en los mercados de terceros países de acuerdo con el destino declarado.

8. Las auditorías de los sistemas realizadas por la Comisión en el marco de la liquidación de cuentas principalmente se refirieron a la calidad y la incidencia de los controles físicos de productos exportados. Estas auditorías hallaron debilidades importantes en los controles físicos de las descripciones y las cantidades de los productos exportados que recibían restituciones. Por tanto, se impusieron correcciones financieras significativas. La última se ha fijado en el 5 % del gasto en restituciones a la exportación en el caso de Bélgica, Dinamarca, Alemania, Grecia, Francia, Italia y el Reino Unido, por un importe total de 188 millones de euros.

CALIDAD DE LAS COMPROBACIONES DE LAS PRUEBAS DEL DESTINO EFECTIVO

9. Aparte de las diferencias en los requisitos administrativos de los distintos sectores de productos, que reflejan sus características específicas, la obligación de presentar pruebas del destino efectivo genera una carga administrativa desproporcionada respecto a los importes de que se trata. Por ejemplo se pagaron restituciones por

un importe de 1 millón de euros por una exportación no diferenciada de azúcar a granel basándose en un simple visado de la aduana que certificaba que el producto había salido del territorio aduanero de la Comunidad. En cambio, mientras para la exportación de un contenedor de carne de vacuno por el que se abonaron restituciones por un importe de aproximadamente 15 000 euros, se exigieron, además, documentos de transporte y pruebas del destino efectivo.

10. Varios tipos de documentos pueden aceptarse como prueba del destino efectivo ⁽¹⁾. Los documentos que se prefieren son las declaraciones aduaneras de importación o los certificados de importación expedidos por empresa de vigilancia autorizadas (pruebas primarias). Si estos documentos no pueden obtenerse, pueden aceptarse otros documentos, algunos de ellos no oficiales ⁽²⁾, que van del certificado de descarga al documento bancario que prueba el pago de los bienes de que se trate (prueba secundaria).

11. En octubre de 1992, la DG AGRI difundió los resultados de un estudio que trataba los documentos utilizados como prueba de llegada por 58 terceros países. Debido a los cambios constantes de los documentos de importación de los terceros países y de la utilización creciente de los procedimientos informatizados de despacho de aduana, esta nota se quedó anticuada rápidamente. Actualmente, cada organismo pagador es el único competente para juzgar la validez de las pruebas del destino efectivo que recibe. Aparte de la iniciativa de la OLAF en el caso de Rusia (véanse los apartados 43 a 47), no existe ninguna armonización ni ningún procedimiento operativo para la valoración de la validez y la regularidad de las pruebas de llegada primarias y secundarias. Así pues, para un mismo destino, el mismo tipo de prueba de llegada puede ser aceptado por un Estado miembro y rechazado por otro, con arreglo a las exigencias de cada Estado miembro.

12. Los sistemas de gestión y control de las pruebas de llegada difiere según los Estados miembros y según los organismos pagadores. Algunos organismos pagadores, como HZA-Hamburg Jonas de Alemania, ZA Salzburg de Austria, Ofival de Francia, y PVE de los Países Bajos, disponen de un servicio independiente encargado de recoger, analizar, comprobar y archivar las distintas pruebas del destino efectivo que acompañan a las solicitudes de pago de restituciones. Estos organismos pagadores también han elaborado un sistema de seguimiento que permite efectuar estudios comparativos sobre los sellos, las firmas y la existencia de las aduanas de los países de destino. Sin embargo, los organismos pagadores de Francia y de los Países Bajos no intercambian sus informaciones sobre las pruebas de llegada. En Bélgica, Grecia, España y Finlandia, los organismos pagadores no disponen de un sistema eficaz que garantice la identificación y el seguimiento de las pruebas del destino efectivo.

13. Habida cuenta de la falta de coordinación, de la duplicidad en la comprobación de las pruebas y de la incoherencia en su aceptación, la Comisión debería encargarse de coordinar las comprobaciones con los terceros países, y de conservar y actualizar los archivos de modelos de pruebas que los organismos pagadores de los Estados miembros pueden aceptar.

⁽¹⁾ Artículo 16 del Reglamento (CE) n° 800/1999 (DO L 102 de 17.4.1999).

⁽²⁾ Un documento oficial es, por ejemplo, el registrado en un sistema contable y a través del cual se liquida una deuda.

EFFECTO DEL SISTEMA DE PRUEBAS DEL DESTINO EFECTIVO EN LA LIBERACIÓN DE LAS GARANTÍAS

14. Las restituciones pueden abonarse de antemano si se constituye una garantía. La garantía es liberada cuando se han presentado y se han aceptado todos los documentos necesarios, incluyendo las pruebas del destino efectivo

15. En el *cuadro 5* figuran el número de casos de garantía y los importes correspondientes de los distintos Estados miembros. La mayoría de los casos no resueltos datan del período 1995-1998, pero algunos se remontan a 1990.

Cuadro 5

Garantías pendientes — Anticipos y mercancías prefinanciadas

(en millones de euros)

Estado miembro	Nº de casos	Valor	Fecha
Francia/Ofival	2 103	123,0	10.6.1999
Italia	298	30,4	31.12.1998
Dinamarca	6 317	26,0	30.6.1998
Alemania	1 697	17,8	16.11.1998
España	146	9,4	16.12.1998
Austria	31	0,8	21.12.1999

Fuente: Registros de los organismos pagadores.

16. Se justificaron de distintas maneras los retrasos que afectaban a la liberación de las garantías: casos antiguos en espera de un juicio de los tribunales nacionales (todos los Estados miembros mencionados en el *cuadro 5*), el carácter no fiable de los documentos aduaneros rusos (Dinamarca y Alemania), la implantación de nuevos sistemas informáticos asociada a una gran rotación del personal (Dinamarca); la separación de las tareas administrativas (España); o, la escasez de personal (Italia). El sistema es aún más complejo en Francia, donde la gestión de las garantías se divide entre las aduanas y los organismos pagadores. Sin embargo, el número de garantías no liberadas es también imputable a la complejidad del sistema de pruebas del destino efectivo.

AUTORIZACIÓN Y CONTROL DE LAS EMPRESAS DE VIGILANCIA

17. Las empresas de vigilancia deben ser autorizadas por las autoridades del Estado miembro para poder expedir certificados de destino efectivo. Esta autorización es válida por tres años. Las bases para la autorización de estas sociedades se expusieron en un documento de trabajo de la DG AGRI en 1994 ⁽¹⁾. Este docu-

mento de trabajo define también los procedimientos de control y comprobación que estas sociedades deben aplicar para expedir los certificados, y precisa las responsabilidades de los Estados miembros en el control de los trabajos realizados por las sociedades en cuestión. El anexo presenta un resumen de las principales exigencias. Desde 1999, se incorporaron algunas disposiciones relativas a la autorización de las empresas de vigilancia en el Reglamento de base de las restituciones a la exportación. La única sanción prevista para las sociedades que no cumplen las condiciones de autorización o expiden certificados irregulares es la retirada de la autorización. Cuando ello sucede, esta medida debe aplicarse en todos los Estados miembros. Hay actualmente 28 sociedades de vigilancia autorizadas por los Estados miembros, pero 15 de entre ellas pertenecen a sólo cuatro grupos de sociedades.

18. La expedición de las pruebas del destino efectivo, por la que se percibe alrededor de 250 euros por documento, puede constituir sólo una pequeña parte de las prestaciones proporcionadas por las empresas de vigilancia a sus clientes. Hay pues riesgo de confusión de intereses. En un caso, una empresa de vigilancia accedió a petición de su cliente de certificar más que el conocimiento (el Reino Unido). En otro caso, una sociedad autorizada en los Países Bajos dejó de entregar pruebas porque sufría presiones por parte de sus clientes.

19. Bélgica, Grecia, España, Francia, Finlandia y el Reino Unido autorizaron empresa de vigilancia sin efectuar una fiscalización previa para asegurarse de que se cumplían las condiciones de autorización definidas en las directrices. Grecia, Francia y el Reino Unido corrigieron esta deficiencia en la renovación de las autorizaciones.

20. Sólo Alemania había comprobado sobre el terreno en dos terceros países los métodos de expedición de las pruebas empleados por las empresas de vigilancia.

21. Bélgica, Grecia, los Países Bajos y Finlandia no fiscalizaron la regularidad de las solicitudes de restitución apoyadas por certificados de empresa de vigilancia con respecto a la documentación subyacente en poder de estas empresas.

22. Bélgica, Dinamarca, Alemania, España, Finlandia y el Reino Unido no pudieron identificar fácilmente las solicitudes justificadas por certificados de empresa de vigilancia, por tanto, no pudieron seleccionar pagos de restituciones para su fiscalización a partir de la población. En vez de eso, los certificados se seleccionaron para comprobación a partir de los propios registros de las empresas de vigilancia, sin garantía en cuanto al carácter completo de estos registros.

⁽¹⁾ VI/2705/93 Rev. 7, de 26 de octubre de 1994.

23. Un Estado miembro no solicitó a otro el control de los certificados que había aceptado y que fueron expedidos por una empresa de vigilancia autorizada en otro Estado miembro ⁽¹⁾.

24. No se realizó un seguimiento con vistas a la recuperación de los importes de presuntas irregularidades aparecidas en el marco de fiscalizaciones de empresa de vigilancia realizadas por Estados miembros (Bélgica, los Países Bajos y el Reino Unido).

25. El Reino Unido retiró la autorización a empresas por el carácter inadecuado de los archivos. Italia lo hizo por presunta complicidad en irregularidad y Alemania (véase el apartado 29) y Grecia por la expedición de certificados irregulares.

26. Cuando un Estado miembro retiró la autorización, otros Estados miembros no retiraron las autorizaciones de las empresas que forman parte del mismo grupo, pese a que todas las filiales del grupo utilizan los mismos métodos, el mismo personal y las mismas informaciones en los terceros países. Todo incumplimiento de la obligación de realizar los controles necesarios en destino debería lógicamente ser común al conjunto de las sociedades autorizadas del grupo. Esta es la razón por la que la Comisión debería encargarse directamente de la autorización de las empresa de vigilancia, para garantizar un trato uniforme.

27. Aunque las autoridades neerlandesas averiguaron que una empresa de vigilancia había expedido certificados sin haber efectuado las comprobaciones necesarias en el momento de la descarga y del despacho de aduana de los productos en terceros países, éstas no retiraron la autorización a la sociedad de que se trataba, ni tomaron las medidas de recuperación.

28. Una empresa autorizada estaba implicada en la expedición de pruebas irregulares de destino efectivo en Jordania (véanse también los apartados 40 a 42).

29. Por iniciativa de la Unidad de liquidación de cuentas de la Comisión, Alemania comprobó todas las pruebas del destino efectivo relativas a la exportación de ganado y carne de vacuno expedidas por empresa de vigilancia. Estas comprobaciones permitieron detectar pruebas del destino efectivo irregulares que correspondían a solicitudes de restitución por un importe total 72,1 millones de euros (el 17 % de las restituciones pagadas entre 1994 y 1996), así como pruebas dudosas por otros 175,5 millones de euros (el 40 %) ⁽²⁾. Se expidieron algunas órdenes de recuperación, todas recurridas, por valor de 60,4 millones de euros que comprendían las pruebas del destino efectivo irregulares y los documentos de transporte inadecuados. Basándose en el informe alemán y varias conversaciones bilaterales, la Comisión impuso una corrección financiera del 25 %, alrededor de 20,8 millones de euros ⁽³⁾, debido a las graves debilidades del sistema detectadas.

⁽¹⁾ A raíz de las observaciones del Tribunal, Austria ha emprendido la realización de comprobaciones cruzadas de una muestra aleatoria de dichas pruebas.

⁽²⁾ Apartado 9 del Informe de síntesis sobre la liquidación del FEOGA-Garantía, de 16 de octubre de 2000.

⁽³⁾ Decisión (CE) n° 137/2001 de la Comisión (DO L 50 de 21.2.2001).

30. En el momento de la fiscalización, no se había efectuado en otros Estados miembros ninguna investigación de seguimiento de los certificados expedidos por las empresa de vigilancia implicadas en la investigación alemana. Se ha autorizado también a sociedades que pertenecen al mismo grupo en ocho otros Estados miembros. Además, España, Italia, los Países Bajos, Austria y Finlandia habían aceptado pruebas expedidas por empresas de vigilancia en Alemania. Sólo Austria calculó las restituciones correspondientes, cuyo importe asciende a alrededor de 3,7 millones de euros. La Comisión debería iniciar investigaciones de todos los certificados expedidos por las empresas de vigilancia en cuestión y que fueron aceptadas en otros Estados miembros.

31. Desde 1996, las investigaciones de la OLAF han descubierto irregularidades de alrededor 10,6 millones de euros referentes a pruebas del destino efectivo emitidas por empresas de vigilancia autorizadas en Alemania, Italia y los Países Bajos. Este importe se refiere esencialmente a exportaciones de carne de vacuno y aves a Jordania, y de vino a la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

32. Habida cuenta de las irregularidades, la no ejecución de las comprobaciones necesarias, y la inexistencia de un seguimiento, tal y como se expone en los apartados 17 a 31, se puede conceder poca credibilidad a las pruebas del destino efectivo presentadas por las empresas de vigilancia.

COORDINACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE AUTORIZACIÓN DE EMPRESAS DE VIGILANCIA PARA LAS RESTITUCIONES A LA EXPORTACIÓN Y LA AYUDA ALIMENTARIA

33. En 1993, la Comisión (DG RELEX) creó un procedimiento de autorización específico para las empresas de control y vigilancia candidatas al control de los programas de ayuda alimentaria. Las exportaciones de productos agrícolas efectuadas en el marco de estos programas permiten también a los operadores recibir restituciones a la exportación.

34. De 1993 a 2000, las distintas licitaciones efectuadas por la Comisión para la selección de empresas de control no impusieron a las empresa de vigilancia la obligación de obtener de antemano la autorización prevista por la normativa comunitaria sobre restituciones a la exportación. La ausencia de coordinación entre los distintos servicios de Comisión (DG AGRI y DG RELEX) y de armonización de los procedimientos de autorización de empresas de control y vigilancia permitió a empresas no autorizadas expedir pruebas del destino efectivo que se utilizaron más tarde para obtener las restituciones a la exportación.

FIABILIDAD DE LAS PRUEBAS DEL DESTINO EFECTIVO EXPEDIDAS POR EMBAJADAS A ESTADOS MIEMBROS

35. Las embajadas de los Estados miembros pueden compulsar una prueba primaria. Pueden también expedir pruebas secundarias en forma de certificados de descarga ⁽¹⁾. Estas pruebas deben certificar que el producto dejó la zona portuaria o, al menos, que no fue objeto de un cargamento consecutivo para su reexportación. No se aplican a las embajadas condiciones reglamentarias similares a las previstas para la autorización de las empresas de vigilancia y para la expedición de los certificados de descarga. No obstante, se considera implícitamente que, para expedir un certificado de descarga, la embajada debe realizar las mismas comprobaciones que las empresas de vigilancia, es decir, comprobaciones físicas en el momento de la descarga ⁽²⁾, o, en casos excepcionales debidamente justificados en los que no pudieron realizarse los controles físicos, controles *a posteriori* basándose en documentos como los registros de las operaciones de descarga y el despacho de aduana. Asimismo, deberían guardar un expediente por cada certificado expedido. A raíz de las observaciones del Tribunal, la Comisión dijo a los Estados miembros que sus embajadas deberían efectuar las mismas comprobaciones que las empresas de vigilancia ⁽³⁾.

36. Dinamarca ⁽⁴⁾, Francia ⁽⁵⁾ e Irlanda ⁽⁶⁾ (véanse también los apartados 48 a 53), que son los principales Estados miembros que utilizan embajadas para proporcionar las pruebas secundarias, y Alemania, Países Bajos y España, que también las aceptan en menor medida, no dieron a las embajadas directrices sobre los controles que deben efectuarse antes de la expedición de tales pruebas. En la práctica, la mayoría de estas pruebas se expidieron como resultado de controles documentales *a posteriori* que, por analogía con las condiciones aplicables a las empresas de vigilancia, sólo deberían realizarse en casos excepcionales debidamente justificados. Asimismo, se observaron también ejemplos en los que no se mantenían expedientes, así como certificados expedidos basándose en los documentos presentados por el exportador [Dinamarca ⁽⁷⁾].

⁽¹⁾ Letra a) del apartado 1 y letra b) del apartado 2 del artículo 16 del Reglamento (CE) n° 800/1999 (DO L 102 de 17.4.1999).

⁽²⁾ En respuesta a las observaciones del Tribunal, Dinamarca declaró que no veía la necesidad de que los agentes de las embajadas efectuasen controles físicos en el momento de la descarga.

⁽³⁾ Reunión del comité de los mecanismos de intercambio de 12 de septiembre de 2000.

⁽⁴⁾ A raíz de las observaciones del Tribunal, el Ministerio de Asuntos Exteriores danés ha declarado que garantizará la actualización de su «Quality Handbook for the Promotion of Exports» (Manual de calidad para la promoción de las exportaciones) y que las embajadas cumplen escrupulosamente las orientaciones relativas a las pruebas del destino efectivo.

⁽⁵⁾ A raíz de las observaciones del Tribunal, las autoridades francesas anunciaron que, a partir del mes de febrero de 2000, las pruebas expedidas por las embajadas sólo se aceptarán en último extremo.

⁽⁶⁾ Un operador publicó una nota que indicaba los distintos documentos que deben presentarse a la embajada de Irlanda en Egipto para obtener los certificados necesarios. Estos certificados se consideran un endoso de pruebas primarias pero, en la práctica, se utilizan como pruebas secundarias, puesto que los pesos netos tenidos en cuenta son los que figuran en los certificados de las embajadas y no en los documentos de importación egipcios.

⁽⁷⁾ En estos casos, las mercancías se volvieron a cargar sin autorización en Dinamarca sin control aduanero, aunque se habían expedido de España a Rusia en contenedores sellados. Además, una de las declaraciones de importación presenta información contradictoria. A raíz

37. Dado que en las bases de datos de los organismos pagadores no se registra la fuente precisa de las pruebas del destino efectivo, no se pudo determinar el valor total de las restituciones en cuestión. En Francia, durante 1997 y 1998, 1 584 solicitudes de restituciones se basaban en certificados de descarga expedidos por una embajada. Dinamarca no podía determinar el valor de las solicitudes en cuestión porque no podían identificarlas por ordenador. En Irlanda, la mayoría de las solicitudes de restitución a la exportación de carne de vacuno a Egipto se basaba en certificados de embajada. En el ejercicio FEOGA 1999, el importe correspondiente habría ascendido a unos 120 millones de euros.

38. La ausencia de directrices sobre las comprobaciones que deben efectuarse y la ausencia de controles físicos constituyen debilidades serias de los procedimientos de expedición de pruebas secundarias de destino efectivo por parte de las embajadas. La validez de las pruebas así expedidas hasta ahora debe pues considerarse discutible.

TIPOS DE PROBLEMAS E IRREGULARIDADES DETECTADOS EN EXPORTACIONES A DESTINOS CONCRETOS

39. Los apartados siguientes ilustran la falta de fiabilidad del sistema de pruebas del destino efectivo y ponen en entredicho el fundamento de las restituciones o las restituciones diferenciadas a algunos destinos.

Jordania — incumplimiento del embargo de suministros a Iraq

40. Al haber detectado un aumento sensible de las exportaciones de carne de vacuno y aves con destino a Jordania desde 1991, la UCLAF realizó una investigación en Jordania en 1998, con agentes alemanes y neerlandeses, cuyos resultados confirmaron la existencia de irregularidades destinadas a eludir el embargo comercial impuesto por las Naciones Unidas a Iraq. Las exportaciones con destino a Iraq sólo podían recibir restituciones si el exportador había obtenido autorización previa de las Naciones Unidas para efectuar la exportación de que se trate. Se sospechaba que grandes cantidades de carne y aves declaradas ante las aduanas jordanas no se destinaban al consumo interno del país (41 244 toneladas, que suponían restituciones alrededor de 80 millones de euros). En la mayoría de las operaciones examinadas, el destino final era Iraq. Con el fin de eludir el embargo, los operadores utilizaron documentos jordanos falsos o incompletos.

41. A raíz de la investigación, en julio de 1998, la UCLAF pidió a los Estados miembros relacionados con las exportaciones a Jordania la recuperación de las restituciones a la exportación indebidamente pagadas. Entonces, las operaciones ya estaban liquidadas y las garantías liberadas. A raíz de la solicitud:

de las observaciones del Tribunal, España inició una investigación de las exportaciones a Rusia de la empresa afectada.

- a) Alemania emitió notificaciones de cobro en 1999, por un importe total de 23 millones de euros. Todas ellas fueron reunidas y se encuentran pendientes de resolución;
- b) en 1999, Italia emitió notificaciones de cobro por alrededor de 6 millones de euros, que fueron todas recurridas, y cuya resolución está pendiente. Un beneficiario, al que se le notificó el cobro de aproximadamente 980 000 euros, ya ha sido declarado en quiebra;
- c) en enero de 2000, los Países Bajos informaron al Tribunal de que debían recuperarse restituciones a la exportación por 9 millones de euros, incluido el importe de las sanciones. En enero de 2001, el tribunal nacional competente en asuntos comerciales juzgaba estos casos y se estaba pensando en exigir a los exportadores la presentación de otras pruebas. Aún debe emprenderse una acción respecto a otro lote de 1 546 toneladas de carne de vacuno y aves;
- d) Francia no adoptó medidas de recuperación en el caso de un lote de 500 toneladas de carne de vacuno y aves expedido hacia Akaba/Free Zone el 24 de septiembre de 1993, porque, según la ley francesa, esa operación es *statute-barred*. Hay que señalar que, en octubre de 1993, Ofival recibió una carta procedente de una empresa jordana que describía con detalle las condiciones en las cuales las mercancías exportadas hacia Jordania se desviaban hacia Iraq con ayuda de pruebas del destino efectivo falsificadas. El organismo pagador puso en marcha rápidamente una investigación por medio del consejero de la embajada de Francia en Jordania, e informó a los operadores de los riesgos vinculados a las exportaciones a este destino. Al no descubrirse ninguna anomalía en particular, Ofival no creyó necesario informar a los servicios de investigación nacionales o a la Comisión;
- e) Irlanda probó que 2 690 toneladas de mercancías se exportaron legalmente a Iraq con la autorización de las Naciones Unidas, pero aún quedan 510 toneladas por justificar;
- f) Dinamarca no ha iniciado acciones de recuperación referentes a 144 toneladas de carne de vacuno y 113 toneladas de aves porque las autoridades neerlandesas no han proporcionado las informaciones relativas a los envíos efectuados desde puertos neerlandeses;
- g) en diciembre de 2000, Bélgica aún no había informado a la OLAF de ninguna medida de recuperación relativa a 748 toneladas de carne de vacuno y 1 064 toneladas de aves.

42. El seguimiento realizado por los Estados miembros no es satisfactorio. Además, la OLAF no dispone de la autoridad necesaria para garantizar que los Estados miembros efectúen un seguimiento riguroso en momento oportuno de sus comprobaciones.

Rusia — declaraciones de importación falsificadas

43. En el ejercicio FEOGA 1998, las restituciones a la exportación con destino a Rusia representaron alrededor de 591 millones de euros. Durante este año, se vio que se falsificaban declaraciones

de importación rusas utilizadas como prueba del destino efectivo para las solicitudes de restitución a la exportación. La OLAF estableció un contacto permanente con el servicio de aduanas ruso para intentar comprobar la autenticidad de las declaraciones de importación mencionadas por los organismos pagadores en los Estados miembros. Al principio, se obtuvieron listas de códigos válidos para las aduanas rusas, que aparecen en las declaraciones de importación. Sirvieron para efectuar una primera comprobación de la validez de las declaraciones de importación, pero no fueron difundidas a todos los organismos pagadores.

44. Entre junio de 1999 y agosto de 2000, los Estados miembros informaron a la OLAF sobre 699 declaraciones de importación rusas cuya validez era dudosa. En el mes de agosto de 2000, la OLAF había recibido respuestas del servicio de aduanas ruso sobre sus controles de validez de 424 declaraciones de importación. Estas respuestas indican que:

- en 90 casos (el 21,2 %), eran reales;
- en 10 casos (el 2,4 %), eran demasiado antiguas para poder comprobarse;
- en 324 casos (el 76,4 %), eran irregulares.

45. Hay que destacar que el que las declaraciones de importación rusas fueran falsas no implica necesariamente que la exportación correspondiente no haya sido real. El incentivo que impulsa a los importadores rusos a declarar fraudulentamente despojos en lugar de la carne de vacuno sana para obtener un tipo de derechos menos elevado es tan fuerte como el que impulsa a un exportador de la Unión Europea a declarar lo contrario con el fin de obtener un tipo de restitución superior. No obstante, esto muestra que estas declaraciones no constituyen pruebas satisfactorias en materia de restitución a la exportación.

46. Consciente de este problema, en julio de 1999, la Comisión aprobó, una decisión que ofrecía una lista de pruebas del destino efectivo alternativas que podían aceptarse ⁽¹⁾. Estableció también un procedimiento de intercambio de información en línea con el servicio de aduanas ruso ⁽²⁾.

47. Aún es necesario ver si la instauración de este sistema de comunicación, que impone nuevas exigencias al exportador y al «organismo central» designado por los Estados miembros, mejorará la fiabilidad del sistema y facilitará los procedimientos de liquidación de las solicitudes de restitución a la exportación, o si eso complicará aún más los procedimientos administrativos.

⁽¹⁾ Decisión de la Comisión, K(1999) 2497 de 28 de julio de 1999.

⁽²⁾ Reglamento (CE) n° 2584/2000 de la Comisión, de 24 de noviembre de 2000, por el que se establece un sistema de comunicación de información sobre determinados suministros de carnes de vacuno y porcino destinadas al territorio de la Federación de Rusia y transportados por carretera.

Egipto — tratamiento de las diferencias en las cantidades y de los productos rechazados

48. En el ejercicio FEOGA 1998, las restituciones a la exportación de carne de vacuno a Egipto representaron 131,9 millones de euros, lo que representa el 21 % de todas las restituciones de carne de vacuno. Las pruebas de llegada del destino efectivo presentadas en la mayoría de los casos eran declaraciones de importación de las aduanas egipcias. En un número significativo de casos examinados ⁽¹⁾, estas declaraciones indicaban diferencias entre los pesos brutos y los números de las cajas mencionados en los conocimientos de embarque (que corresponden a las cantidades que figuran en la declaración de restitución a la exportación) y los puestos a libre práctica en el mercado egipcio ⁽²⁾. Sin embargo el tratamiento de estas diferencias varió según el Estado miembro.

49. Las declaraciones de importación de las aduanas egipcias, aceptadas por los organismos pagadores irlandeses y franceses, iban acompañadas de certificados de sus embajadas correspondientes en Egipto que certificaban que se habían comercializado los pesos netos indicados en los conocimientos de embarque. A pesar del hecho de que de estos certificados indicaban las diferencias de cantidades brutas y de cajas indicadas en las declaraciones aduaneras egipcias, los organismos pagadores aceptaron los certificados de las embajadas por la totalidad del peso neto y liberaron las garantías ⁽³⁾ en su totalidad.

50. Las declaraciones aduaneras egipcias aceptadas por el organismo pagador alemán iban acompañadas de certificados de una empresa de vigilancia no autorizada, que había proporcionado también las traducciones. Estos certificados explicaban las diferencias de cantidad como muestras tomadas por las aduanas egipcias. El organismo pagador aceptó los certificados de la empresa de vigilancia que explicaban las diferencias, y liberó las garantías en su integridad.

51. La Comisión confirmó que la parte diferenciada de la restitución puede pagarse por la cantidad realmente despachada para su consumo (pero no por la que sobrepase la que figura en la declaración de restitución). Por tanto, los Estados miembros aceptaron incorrectamente pesos certificados por embajadas con pruebas secundarias, en vez de los indicados en las pruebas primarias, es decir, en las declaraciones de importación egipcias. Por ello se comunicaron a la Comisión estas irregularidades sistemáticas para su cuantificación y recuperación.

⁽¹⁾ Durante el primer semestre de 1998, 14 de las 25 cargas procedentes de Irlanda que recibieron restituciones a la exportación presentaron mermas de peso.

⁽²⁾ Las restituciones a la exportación se calculan sobre el peso neto. Los derechos de importación egipcios se calculan *ad valorem*, por lo que las aduanas egipcias no comprueban los pesos netos. No obstante, su comprobación de los pesos brutos y del número de cajas indica la existencia de mermas. Los organismos pagadores deberían calcular el efecto de estas mermas de los pesos netos.

⁽³⁾ Las restituciones diferenciadas son abonadas a condición de que el solicitante constituya una garantía. Esta garantía es liberada cuando el solicitante presenta una prueba de llegada satisfactoria en los doce meses siguientes a la fecha de exportación.

52. Un problema persistente de las exportaciones de carne de vacuno a Egipto consiste en que se rechazan algunas remesas porque la carne no se ajusta a las normas sanitarias egipcias o porque excede el contenido máximo en materias grasas impuesto por Egipto ⁽⁴⁾. Una operación seleccionada a efectos de control en Irlanda estaba afectada por este tipo de rechazo.

53. Una empresa irlandesa exportó 1 252 toneladas de carne de vacuno a Egipto en agosto de 1997, con restituciones por alrededor de 1,07 millones de euros. Las autoridades egipcias rechazaron 1 000 toneladas que se reexportaron a Irlanda en enero de 1998. Se autorizó la reimportación temporal de la carne de vacuno sin pérdida de las restituciones, a condición de que se reexportase de la Unión Europea antes de finales de marzo de 1998. En febrero de 1999, aún no se había reexportado esa carne y, en el momento de la fiscalización (agosto de 1999), aún no se había solicitado a esa empresa el reembolso de las restituciones indebidamente pagadas, ni el pago de una sanción del 20 %, lo que representa alrededor de 1,3 millones de euros. Las autoridades irlandesas han tomado desde entonces medidas para recuperar las cantidades adeudadas.

Marruecos — justificación del tipo de restitución y de las diferencias

54. Marruecos es el principal destino de las exportaciones de bovinos de pura raza. Estos diez últimos años, las exportaciones ascendieron a aproximadamente 96 000 toneladas (lo que equivale a alrededor de 174 000 animales). El importe total de las restituciones pagadas en el ejercicio FEOGA 1999 asciende a aproximadamente 8,5 millones de euros. Las exportaciones de animales de sacrificio son prácticamente inexistentes. El tipo de restitución para el tipo de animales de pura raza exportados hacia Marruecos es de 38,5 euros por 100 kg superior al tipo aplicado a los mismos animales equivalentes cuando se destinan al sacrificio. Los tipos vigentes para la mayoría de los animales vivos son diferenciados. Sin embargo, el de los animales de raza pura es un tipo no diferenciado, lo que significa que la concesión de la restitución no se supedita a la presentación de pruebas del destino efectivo. Ningún derecho de aduana se percibe sobre los animales de pura raza importados en Marruecos. Para los animales de sacrificio, en cambio, se aplica un derecho de importación del 300 %.

55. La normativa comunitaria en que se definen los criterios para considerar de pura raza a los animales importados prevé que no se sacrificarán en el plazo de doce meses a partir del día de su importación ⁽⁵⁾. El incumplimiento de este plazo implica la reclasificación del animal como animal de sacrificio y la imposición de derechos de importación.

56. Esta norma debería también aplicarse por analogía a las exportaciones contempladas por la misma normativa. Sin embargo, como la Unión Europea no puede fácilmente informarse del respeto de esta norma en el tercer país de destino, puede preguntarse si se debe fijar, para los animales reproductores de pura raza, un tipo de restitución superior al tipo aplicable para animales equivalentes cuando se destinan al sacrificio.

⁽⁴⁾ Véanse también las observaciones efectuadas por el Tribunal en los apartados 5.20 a 5.38 del Informe anual relativo al ejercicio 1996 (DO C 348 de 18.11.1997).

⁽⁵⁾ Reglamento (CEE) n° 2342/92 de la Comisión (DOL 227 de 11.8.1992, p. 12).

57. La información obtenida por el Tribunal de las autoridades marroquíes indica también que algunos animales habían llegado muertos a Marruecos y que otros no cumplían los criterios marroquíes para su clasificación como animales de pura raza. Estos casos son relativamente poco numerosos, pero son reveladores del tratamiento incoherente que se da a los animales vivos destinados al sacrificio, para los cuales se exige la presentación de pruebas del destino efectivo, que puede traducirse en una reducción de las restituciones concedidas según el número de animales muertos. En Dinamarca y Francia, los proveedores emitieron notas de crédito por los animales muertos, pero entonces no se recuperaron las restituciones. A raíz de las observaciones del Tribunal, se han iniciado investigaciones al respecto.

El Líbano — diferencias — incoherencia del seguimiento por parte de los Estados miembros

58. El Líbano es el principal destino de los bovinos destinados al sacrificio. El importe de las restituciones abonadas en el ejercicio FEOGA 1998 ascendió a aproximadamente 58 millones de euros. Una investigación de la OLAF reveló la existencia de una serie de irregularidades que incluían pruebas del destino efectivo falsas, diferencias de peso, animales muertos y la clasificación incorrecta de animales de sacrificio como animales de pura raza. Hasta ahora, Francia ha expedido órdenes de recuperación por alrededor de 161 000 euros. Aún se continúa la investigación. En Italia, en cambio, los tribunales nacionales abandonaron las diligencias y no se ha iniciado ninguna acción para la recuperación de las restituciones indebidamente pagadas.

Estonia — acuerdos comerciales que implica el riesgo de favorecer los círculos de entrada y salida

59. La Unión Europea firmó un acuerdo de libre comercio con Estonia en el sector de la leche y los productos lácteos. Por tanto, las importaciones de mantequilla de origen comunitaria a Estonia están exentas de derechos de aduana, y se aplican derechos de aduana reducidos a las importaciones a la Unión Europea de mantequilla procedente de Estonia ⁽¹⁾. La Unión Europea abona restituciones a la exportación de mantequilla a Estonia. En el ejercicio FEOGA 1998, las restituciones ascendieron a 6,9 millones de euros. Al mismo tiempo, se registró un volumen considerable de importaciones de mantequilla procedentes de Estonia. El *cuadro 6* indica las cantidades de mantequilla importadas de Estonia y exportadas hacia este país de 1996 a 1999.

Cuadro 6

Mantequilla — Importaciones y exportaciones provenientes y destinadas a Estonia

(en toneladas)

Año	Importaciones	Exportaciones
1996	3 987	783
1997	12 014	2 244
1998	3 419	1 590
1999	222	1 692

Fuente: Comext.

60. En 1997, la OLAF identificó e indicó a los Estados miembros el riesgo de que la mantequilla exportada con restituciones a Estonia se reimportase como mantequilla estonia.

61. Basándose en pruebas de laboratorio, las autoridades aduaneras alemanas concluyeron que la mantequilla declarada como de origen estonio al importarse a la Unión Europea, en realidad no se había producido en este país. Por tanto, no podía acogerse al régimen de libre comercio. Se emitieron órdenes de recuperación en Alemania por un importe de aproximadamente 700 000 euros por derechos de aduana no percibidos.

62. A raíz de las investigaciones realizadas en Estonia, la OLAF concluyó que era difícil seguir el movimiento de la mantequilla comunitaria una vez que ha sido despachada a libre práctica. La investigación realizada por las autoridades estonias reveló que una empresa estonia, una importante exportadora de mantequilla a la Unión Europea, no podía proporcionar suficientes pruebas para justificar la expedición de certificados de circulación de las mercancías. Estos certificados son necesarios para que se apliquen a la mantequilla derechos de aduana reducidos al importarse a la Unión Europea. En un período de doce meses, entre 1996 y 1997, esta empresa había importado 1 056 toneladas de mantequilla comunitaria y había exportado a la Unión Europea 1 107 toneladas de mantequilla. Los Estados miembros afectados (Alemania, Francia y los Países Bajos) emprendieron posteriormente acciones para recaudar los derechos de aduana no percibidos. Éstos se estiman alrededor de 3 millones de euros.

63. Los acuerdos de libre comercio con Estonia en el sector de la leche y los productos lácteos deberían haber previsto la posibilidad de que la reimportación a la Unión Europea de mantequilla que había recibido restituciones a la exportación fuese rentable. Debería haberse suprimido el tipo de restitución para las exportaciones de mantequilla a Estonia, como se ha hecho recientemente para las exportaciones de queso con destino a ese país ⁽²⁾.

64. El problema relacionado con el libre comercio de leche y productos lácteos no se limitó a la mantequilla con destino y procedente de Estonia. Los acuerdos de libre comercio de leche y productos lácteos también incluyen al resto de Estados bálticos, Letonia y Lituania, y se refieren también a otros productos lácteos, como el queso y la leche desnatada en polvo (LDP). El volumen de importaciones y exportaciones de queso es significativo, y de LDP es algo menor (*cuadro 7*). La Comisión debería examinar la justificación de las restituciones a la exportación de productos cubiertos por acuerdos preferenciales similares, para eliminar el riesgo de círculos de entrada y salida.

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n° 2508/97 de la Comisión (DO L 345 de 16.12.1997, p. 31).

⁽²⁾ Reglamento (CE) n° 1869/2000 de la Comisión (DO L 222 de 2.9.2000, p. 8).

Cuadro 7

Resumen de las importaciones y exportaciones de queso provenientes y destinadas a los países bálticos

(en toneladas)

	Exportaciones de queso comunitario a países bálticos				Importaciones comunitarias de queso procedente de los países bálticos			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
Estonia	742	585	544	453	—	—	18	—
Letonia	270	236	263	204	320	1 047	1 034	1 451
Lituania	198	231	115	199	993	2 032	1 518	1 814
Total	1 211	1 053	922	857	1 313	3 079	2 570	3 265

Nota: Los importes se han redondeado.

Fuente: Comext.

Posible desvío de queso a Canadá

65. Los tipos de restituciones a la exportación de queso a Canadá siempre han sido inferiores a los del queso equivalente exportado a Estados Unidos. A partir de septiembre de 1995, por ejemplo, las restituciones sobre el queso exportado a Canadá se situaron en cero, mientras que todavía había tipos positivos para Estados Unidos. Las estadísticas comunitarias sobre las exportaciones de queso a Canadá indican unas cantidades significativamente inferiores en los años 1995 a 1999 a las estadísticas canadienses sobre la importación de queso de origen comunitario (véase el cuadro 8). Esto sugiere la posibilidad de que algunas importaciones de queso comunitario a Canadá se hayan efectuado a través de Estados Unidos, obteniendo así restituciones indebidas justificadas por pruebas de llegada no válidas. El caso está siendo actualmente investigado por la OLAF. Si se pagaron restituciones sobre la diferencia en las cantidades de 1995 a 1999, el importe total puede superar 15 millones de euros.

Cuadro 8

Comparación de las estadísticas de importaciones de queso de la Unión Europea a Canadá

(en toneladas)

Año	Estadísticas de exportación UE	Estadísticas canadienses de importaciones	Diferencia
2000	12 746	no disponible	
1999	10 098	12 935	2 837
1998	9 159	12 776	3 617
1997	8 291	13 074	4 783
1996	8 078	12 901	4 823
1995	7 663	12 228	4 565

Nota: Las cifras no incluyen las exportaciones de queso de Austria, Finlandia y Suecia.

Fuentes: Comext y Departamento Canadiense de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional.

Corea del Norte — prueba de penetración en el mercado

66. El Tribunal comunicó este caso a la OLAF para su investigación. Se refiere a la exportación de aproximadamente 3 200 toneladas de feta danés a Corea del Norte y el pago de 2,23 millones de euros en restituciones a la exportación.

67. Cuando las exportaciones de feta con destino a Irán se suspendieron en 1996, una cantidad considerable quedó en existencias. Algunas de éstas se vendieron a fabricantes de queso fundido de la UE, y a finales de 1998, la cantidad de queso en existencias era de alrededor de 3 200 toneladas.

68. En diciembre de 1998, 3 200 toneladas de feta, fabricadas a principios de 1996, se enviaron de Dinamarca a Corea del Norte. El feta condicionado en ladrillos tetrapack debe normalmente consumirse dentro de un período de dieciocho meses a partir de la fecha de fabricación. Ahora bien, la fecha de producción más reciente para las operaciones examinadas por el Tribunal se remontaba al 8 de marzo de 1996. La fecha de caducidad del feta en cuestión estaba superada desde hace doce meses al menos. Esta operación no formaba parte de ningún programa de ayuda alimentario, pero los productos estaban destinados a ser distribuidos por el «North Korean Flood Damage Rehabilitation Committee» (Comité norcoreano de rehabilitación para los daños causados por las crecidas). El feta se facturaba al precio de 0,3 euros por kg, mientras que el tipo de restitución a la exportación era de 0,7 euros por kg. El importe total de la factura ascendía a aproximadamente 966 000 euros. Se pagaron normalmente restituciones a la exportación al exportador, por valor de unos 2,23 millones de euros.

69. El valor facturado del feta, correspondiente a 30 euros por 100 kg, es inferior al precio franco frontera mínimo de 230 euros por 100 kg necesario para poder acceder a las restituciones a la exportación (1). Este importe se fijó el 5 de mayo de 1996 para todos los quesos. No obstante, del 12 de julio de 1996 al 3 de febrero de 1999, se exceptuó al feta fabricado a partir de leche de vaca (2). Las razones son discutibles, siendo la única excepción al precio franco frontera, ya que coincidió con una acumulación de importantes existencias de feta a las que era muy difícil dar salida.

70. El que el feta había superado su fecha de caducidad en más de doce meses, el que ésta fue la única venta de feta a Corea del Norte realizada estos últimos años (no ha habido ninguna otra), y el que el importe de la restitución a la exportación fue más del doble del valor facturado, sugiere que esta operación no fue una operación comercial normal destinada a acceder a un mercado.

(1) Reglamento (CE) n° 823/96 de la Comisión (DO L 111 de 4.5.1996, p. 9).

(2) Reglamento (CE) n° 1315/96 de la Comisión (DO L 170 de 9.7.1996, p. 20).

No tenía objetivo económico real y se efectuó únicamente para obtener un pago de la Comunidad. No deberían haberse abonado las restituciones a la exportación ya que el producto no podía comercializarse en condiciones normales ⁽¹⁾.

Japón — justificación del tipo de restitución aplicado para el queso no destinado al consumo directo

71. Japón constituye el tercer mercado más importante para el queso de la Unión Europea. Las exportaciones comunitarias anuales con destino a Japón representan aproximadamente 35 000 toneladas. Las subvenciones abonadas para la exportación de queso con destino a Japón se elevan cada año a alrededor de 25 millones de euros. Los tipos de quesos más exportados son el samsoe, el mozzarella y el maribo daneses, así como el gouda y el steppenkäse alemanes. Los tipos de restitución varían según las variedades de queso y se sitúan entre 0,8 a 1 euro por kg.

72. En Japón, el queso se consume en gran parte en forma de queso fundido o rallado. Japón dispone de un régimen de cuotas para las importaciones de queso destinado a la transformación (en queso fundido). En 1999, el contingente asignado a la Unión Europea era de 2 150 toneladas aproximadamente. Algunos quesos de la Unión Europea exportados a Japón llevan la mención «sólo para uso industrial» sobre las facturas o las cajas. Una parte importante de los otros quesos comunitarios exportados a Japón está destinada a ser rallada. En 1997, esa cantidad se estimó en 19 000 toneladas.

73. Hasta 2000 ⁽²⁾, el preámbulo de los Reglamentos que establecen los tipos de restitución a la exportación de productos lácteos precisaban siempre que el tipo de restitución para los quesos se calculaba para productos destinados al consumo directo. La Comisión no ha justificado la supresión de esta disposición. Como tipo de restitución, para el queso fundido y para el queso rallado es inferior al fijado para los quesos enteros, cabe preguntarse si los quesos específicamente destinados a tales utilizaciones deberían recibir los tipos aplicables a los quesos destinados al consumo directo.

74. Asimismo, existen diferencias entre las estadísticas japonesas sobre importaciones y las estadísticas de la Unión Europea relativa a las exportaciones. En 1999, aparecían importaciones de queso rallado procedente de Irlanda y Alemania en las estadísticas japonesas; que no figuraban ni en las estadísticas comunitarias sobre exportaciones ni en las bases de datos de los pagos de restituciones a la exportación. Se ha comunicado este asunto a la OLAF para su investigación.

Uruguay, Ucrania y Croacia — declaraciones de importación que no certifican el despacho a libre práctica de las mercancías

75. En algunos casos, las mercancías que atraen restituciones a la exportación diferenciadas se ven incluidas en el régimen de

zonas francas, de depósito aduanero o de perfeccionamiento activo en el país tercero de destino. Como la normativa exige la comercialización de las mercancías en el mismo país de destino ⁽³⁾ después de su almacenamiento o transformación, la inclusión en el régimen de zona franca, del depósito aduanero, del perfeccionamiento activo o la importación temporal no es una prueba suficiente de la comercialización efectiva de las mercancías en el mercado del destino declarado.

76. En el caso de exportaciones de queso a Uruguay, el organismo pagador danés aceptó como pruebas de llegada copias de las declaraciones de importación expedidos por las autoridades aduaneras uruguayas que habían sido compulsadas por el Cónsul General danés en Uruguay. No obstante, las declaraciones de importación indicaban que la importación era de carácter temporal y no correspondían al modelo que contenía el archivo danés de pruebas válidas. A pesar de que no eran pruebas aceptables de la comercialización en el mercado uruguayo, el organismo pagador danés las aceptó.

77. Las restituciones indebidamente pagadas en los ejercicios FEOGA 1997 y 1998 ascienden a aproximadamente 268 000 euros. En el momento de la elaboración del presente Informe, las autoridades danesas no habían emprendido ninguna acción de recuperación.

78. En Austria, el organismo pagador rechazó pruebas de llegada a Ucrania y Croacia, que indicaban un perfeccionamiento activo, y las devolvió a los beneficiarios, los cuales se apresuraron a modificar los documentos para indicar un despacho a libre práctica, y los presentaron de nuevo al organismo pagador. Se detectaron estas modificaciones y se iniciaron los procedimientos de recuperación. A raíz de las observaciones del Tribunal, ya no se devuelven los originales de las pruebas.

79. Algunos casos similares fueron hallados por el organismo pagador italiano con respecto a exportaciones a Ucrania. Sin embargo, en estos casos, se exigió la presentación de más pruebas.

Albania: pruebas del destino efectivo falsas de importaciones procedentes de Grecia

80. Para solucionar el problema planteado por las pruebas irregulares del destino efectivo en Albania, las autoridades griegas propusieron a la Comisión regularizar todos los expedientes de pago de restituciones pendientes entre 1995 y 1998 (aproximadamente 820 000 euros). Ello se hizo aplicando la norma que permite a los Estados miembros dispensar al exportador de la presentación de las pruebas del destino efectivo en el caso de una operación cuyos productos hayan sido objeto de una declaración de exportación y que den derecho a una restitución, cuya parte diferenciada no exceda los 1 000 euros ⁽⁴⁾. La Comisión rechazó

⁽¹⁾ La sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas relativa al asunto C-12/1973 es pertinente en este caso. Dispone que un producto que no pudiese comercializarse en el territorio comunitario en condiciones normales y con la figura en la solicitud de concesión de una restitución no cumpliría estos requisitos de calidad.

⁽²⁾ Reglamento (CE) n° 74/2000 de la Comisión (DO L 10 de 14.1.2000, p. 13).

⁽³⁾ Apartado 2 del artículo 15 del Reglamento (CE) n° 800/1999 (JO L 102 de 17.4.1999). Véase también la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas relativa al asunto C-74/98.

⁽⁴⁾ Artículo 19 del Reglamento (CEE) n° 3665/87 de la Comisión (DO L 351 de 14.12.1987, p. 1).

la propuesta y las autoridades griegas subsiguientemente resolvieron los casos basándose en los documentos originales presentados. A raíz de la intervención del Tribunal, la Comisión solicitó a la OLAF que efectuase una investigación.

MOVIMIENTOS DE LOS CONTENEDORES

81. Durante esta fiscalización, se pidió a los Estados miembros que obtuvieron información sobre los movimientos de algunos contenedores que transportaban mercancías que habían recibido restituciones a la exportación. El objetivo consistía en comprobar que la descripción y la cantidad de las mercancías declaradas por la empresa de los contenedores correspondían con las que figuraban en la solicitud de restitución, y que las mercancías se habían descargado bien de los contenedores en el de destino indicado en la solicitud de restitución.

82. Algunos Estados miembros (Alemania, Grecia, Francia, Italia y Suecia) proporcionaron la información solicitada. No obstante, el Reino Unido consideró que el Tribunal no tenía derecho de pedir a los Estados miembros que obtuviesen y proporcionasen información, que no poseían para sus propios fines. Los Países Bajos no pudieron recoger la totalidad de la información pedida por falta de medios, y ha sido necesario esperar cuatro meses para obtener de Dinamarca información que, además, es incompleta.

83. Por lo tanto, en el momento de la elaboración del presente informe, no se había terminado aún esta parte de la fiscalización. Conforme a la información que estaba entonces en poder del Tribunal, alrededor del 5 % de los casos requerían un seguimiento por parte de los Estados miembros (Alemania, Francia, Italia y Austria) porque, a primera vista, los números de contenedores eran incorrectos o los datos de sus movimientos no correspondían con los que figuraban en la solicitud de restitución.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

84. Se han hallado algunas importantes deficiencias en los procedimientos de autorización de las empresas de vigilancia y en el control de sus actividades, así como en el sistema de expedición de pruebas por parte de las embajadas de los Estados miembros. Por iniciativa de la DG AGRI, la OLAF detectó numerosas presuntas irregularidades. A veces están implicadas empresas de vigilancia autorizadas a expedir pruebas del destino efectivo. La fiscalización del Tribunal permitió descubrir otras irregularidades y presuntos fraudes. Por tanto, puede concederse poca fiabilidad al sistema de pruebas del destino efectivo⁽¹⁾ (véanse los apartados 17 a 80). Esta conclusión es aún más inquietante si se tiene

⁽¹⁾ Véase también el Informe anual relativo al ejercicio 1987, en el cual el Tribunal concluía que «mientras existen fases de restitución diferenciadas, el Tribunal ve difícil un sistema eficaz de control que permita detectar las declaraciones de llegada a destino fraudulentas» (DO C 316 de 12.12.1988).

en cuenta que la Comisión ha hallado debilidades serias en los controles físicos de los Estados miembros relativos a la descripción y la cantidad de las mercancías exportadas (véase el apartado 8).

85. No obstante, es importante distinguir entre la validez de las pruebas y la realidad de las operaciones. Ningún elemento certifica que la mayoría de las operaciones que dan lugar al pago de restituciones no sean verdaderas operaciones comerciales. Ello pone en duda la obligación de presentar sistemáticamente pruebas del destino efectivo. Este sistema es complejo y costoso. Los costes de su cumplimiento son muy elevados tanto para las administraciones como para los operadores en cuestión, y, además, es poco fiable. La mayoría de las irregularidades y fraudes han sido detectados después de que los organismos pagadores hubiesen aceptado las pruebas.

86. El Tribunal considera que en el caso de aquellos productos en los que se exigen restituciones a la exportación sería preferible aplicar un tipo de restitución a cada producto para todos los destinos. No obstante, el Tribunal reconoce que actualmente, por diversas razones, incluidos los acuerdos comerciales existentes, esto no es posible.

87. Con respecto al sistema para comprobar la introducción de las mercancías en el mercado de países terceros, el Tribunal recomienda que:

- las pruebas de destino efectivo se exijan sólo en casos de duda o en destinos de alto riesgo,
- los documentos de transporte y las facturas comerciales deberían presentarse a los organismos pagadores junto con cualquier solicitud que exceda el nivel *de minimis* ⁽²⁾,
- deberían intensificarse los controles *a posteriori* ⁽³⁾ de la comercialización y deberían consultarse las bases de datos de los movimientos de los buques y de contenedores para las operaciones seleccionadas para controles *a posteriori*.

88. Si se mantiene el requisito de la presentación sistemática de pruebas del destino efectivo:

- los controles efectuados por las embajadas de los Estados miembros para la expedición de certificados deberían ser los mismos que los efectuados por las empresas de vigilancia (véanse los apartados 35 a 38),

⁽²⁾ Artículo 17 del Reglamento (CE) n° 800/1999 (DOL 102 de 17.4.1999, p. 11).

⁽³⁾ Reglamento (CEE) n° 4045/89 del Consejo (DO L 388 de 30.12.1989, p. 18).

- la Comisión debería asumir la responsabilidad de la aprobación de las empresas de vigilancia (véase el apartado 26), como ya es el caso de la ayuda alimentaria,
 - la retirada de la autorización a una empresa de vigilancia debería aplicarse a todas las empresas del mismo grupo (véase el apartado 26),
 - debería estudiarse la introducción de sanciones contra las empresas de vigilancia que expidan certificados de destino efectivo irregulares (véase el apartado 17),
 - la Comisión debería encargarse de conservar y actualizar archivos de modelos de pruebas del destino efectivo válidas y debería coordinar las comprobaciones en los terceros países (véase el apartado 13).
89. La Comisión y la OLAF deberían garantizar que los fraudes y las irregularidades detectados son objeto de un seguimiento diligente en todos los Estados miembros afectados.
90. Las presuntas irregularidades identificadas en el presente informe representan más de 100 millones de euros. La Comisión también debería encargarse de que se emprendan con prontitud medidas para la recuperación de los importes cuando todavía no se haya hecho. En otros casos, como en el de la desestimación en Italia del caso relativo a animales vivos exportados al Líbano, la Comisión debería considerar actuar dentro del procedimiento de liquidación de cuentas.
91. Por último, no deberían pagarse restituciones a la exportación por productos que no estén sujetos a tipos reducidos de derechos de importación en terceros países y en la Unión Europea en virtud de acuerdos de libre comercio cuando ello cree un riesgo de fraude «carrusel» (véanse los apartados 59 a 64).

El presente Informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de los días 11 y 12 de julio de 2001.

Por el Tribunal de Cuentas

Jan O. KARLSSON

Presidente

ANEXO

PRINCIPALES EXIGENCIAS IMPUESTAS A LAS EMPRESAS DE VIGILANCIA PARA LA EXPEDICIÓN DE PRUEBAS***Apartado 5 del artículo 16 del Reglamento (CE) n° 800/1999 de la Comisión***

Las condiciones mínimas de autorización de las sociedades especializadas a escala internacional en materia de control y vigilancia serán las siguientes:

- a) Las sociedades de control y vigilancia serán autorizadas, previa petición, por los servicios competentes de los Estados miembros, por un período de tres años. Dicha autorización será válida en todos los Estados miembros.
- b) En el momento de la presentación de las pruebas principales y secundarias mencionadas en la letra b) del apartado 1 y en la letra c) del apartado 2, las sociedades de control y vigilancia deberán realizar todos los controles necesarios para determinar la naturaleza, características y cantidad de productos mencionados en el certificado. Por cada certificado expedido, deberá elaborarse un expediente en el que se describan las actividades de control efectuadas. Los controles deberán realizarse *in situ* en el momento de la importación, salvo en casos excepcionales debidamente justificados.
- c) Las sociedades de control y vigilancia, a las que se hace referencia en la letra b) del apartado 1 y en la letra c) del apartado 2, deberán ser independientes de las partes implicadas en la transacción que se someta a un control. En particular, la sociedad de control y vigilancia, que efectúa la inspección relativa a una transacción concreta o toda una serie perteneciente al mismo grupo financiero que la primera, no podrá participar en la operación de calidad de exportador, delegado en la aduana, transportista, consignatorio, almacenista o cualquier otra función susceptible de provocar un conflicto de intereses.
- d) No obstante lo dispuesto en el artículo 8 del Reglamento (CEE) n° 729/70 y en el artículo 3 del Reglamento (CEE) n° 4045/89 del Consejo ⁽¹⁾, los Estados miembros controlarán la actividad de las sociedades de control y vigilancia periódicamente o cuando existe una duda fundada en cuanto al respeto de las condiciones de autorización.
- e) Los Estados miembros retirarán la autorización, total o parcialmente, una vez que se compruebe que la sociedad de control y vigilancia no garantiza el cumplimiento de las condiciones vinculadas a la autorización. El Estado miembro en cuestión informará, sin demora, a los demás Estados miembros y a la Comisión de la retirada de la autorización. Esta información será objeto de un intercambio de puntos de vista en todos los Comités de gestión correspondientes. La retirada de la autorización es válida en todos los Estados miembros.

⁽¹⁾ DO L 388 de 30.12.1989, p. 18.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

I. Para que se comprendan las razones por las cuales las restituciones a la exportación en los sectores de la carne de vacuno y de la leche están diferenciadas, así como las consecuencias que esto tiene para la economía general de los respectivos sectores, antes de responder a las observaciones individuales del Tribunal, la Comisión desea explicar claramente el fundamento de sistema vigente y las actuales cifras financieras; desea también subrayar que los tipos de las restituciones diferenciadas son muy limitados.

- La Comisión considera el actual sistema totalmente justificado:
 - Las restituciones a la exportación diferenciadas se han fijado en un tipo más bajo que las restituciones en general, lo cual reduce el coste del presupuesto del FEOGA.
 - Los compromisos internacionales obligan a la Unión Europea a abstenerse de introducir medidas que puedan tener repercusiones sobre el nivel de precios en el comercio (la restitución a la exportación, así como la venta a precios reducidos de las reservas de intervención) para la carne de vacuno exportada a Corea del Sur, Taiwán, Japón, Singapur y Malasia (estos países figuran entre los mayores importadores de carne de vacuno del mundo). También en el sector lechero los acuerdos internacionales obligan a pagar tipos de restitución más bajos, o incluso tipos cero para respetar nuestras obligaciones internacionales en lo que se refiere a cantidad y gastos (por ejemplo, la Unión Europea eliminó las restituciones a las exportaciones de queso a determinados destinos para reducir la demanda de licencias de exportación con restitución y permanecer dentro de los límites del GATT). Pero los acuerdos internacionales permiten a la Unión Europea también en algunos casos abonar restituciones más bajas (por ejemplo, para los productos lácteos destinados a Canadá y a Estados Unidos).
 - Además, la Unión Europea permite un contingente de importación anual con derechos de aduana preferentes de 52 100 toneladas de carne de vacuno (peso deshuesado) procedentes de algunos países ACP [artículo 4 del Reglamento (CE) n° 1706/98 del Consejo]. Para esos destinos no se conceden restituciones a la exportación.

La consecuencia de estos hechos es que la diferenciación entre países a los que se puede conceder o denegar el derecho a restitución parece tener como resultado una diferenciación fáctica.

- También se han de tener en cuenta los costes presupuestarios del sistema.
 - El gasto por restituciones a la exportación se ha reducido sustancialmente durante la década pasada y esta tendencia continúa en la actualidad.
 - Desempeña un importante papel en la estabilización del mercado interno de la Unión Europea y en la minimización de la necesidad de efectuar compras de intervención. En la situación actual, una tonelada de carne (equivalente de peso en canal) que se compra para intervención genera al FEOGA un costo de 1 900 euros. La restitución a la exportación por la misma cantidad de carne de buey en canal se eleva a 970 euros. Un ejemplo similar para el sector lechero muestra que en mayo de 2001 una tonelada de leche desnatada en polvo genera un coste de 500 euros para intervención mientras que la misma cantidad se puede exportar con restituciones al precio de 50 euros.
- El mismo tipo de restitución se aplica aproximadamente al 90 % (en valor) del total de las exportaciones de carne de vacuno y de leche. A las exportaciones restantes se les aplica un tipo más bajo, sobre todo a las exportaciones a los países candidatos. Aproximadamente el 21 % de la cantidad total de queso y el 7 % de la de carne de bovino exportada por la Comunidad se exportan sin restituciones.

II. La Comisión considera que el artículo 3 del Reglamento (CE) n° 800/1999 establece que el derecho a la restitución se origina a la salida del territorio aduanero de la Comunidad cuando es aplicable un tipo único de restitución para todos los terceros países.

Sin embargo, en algunos casos particulares (serias dudas), el organismo pagador puede solicitar, antes del pago de la restitución, que se proporcione la prueba de la importación en un tercer país o la de una elaboración o transformación sustancial.

III. El sistema seleccionado para las pruebas del destino efectivo se basa, entre otras cosas, en una documentación procedente de una fuente pública, como son los documentos aduaneros de importación. En 1992 se puso efectivamente a disposición de los Estados miembros un catálogo de formularios y de sellos aduaneros válidos en 58 terceros países. La Comisión apoya la idea de examinar la posibilidad de crear un catálogo, al menos para determinados países terceros, y de mantenerla actualizada.

IV. La Comisión ha iniciado una auditoría específica con respecto a las pruebas del destino efectivo expedidas por las empresas de vigilancia. Por las razones que se describen en los apartados 34 y 35, dicha auditoría se realizó en Alemania, que de hecho era el único Estado miembro que aceptaba esos certificados a gran escala. La investigación arrojó una corrección financiera de 20 millones de euros aproximadamente.

Además, la Comisión siempre ha evaluado las pruebas del destino efectivo para las transacciones seleccionadas para comprobación en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas. En pasados ejercicios de liquidación esta evaluación ha dado origen a otras correcciones financieras.

V. Las condiciones de autorización de las empresas de vigilancia se evaluarán durante la auditoría que actualmente se realiza (iniciada en mayo de 2001) sobre las restituciones diferenciadas llevadas a cabo en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas. Cuando se informó a la Comisión de que un Estado miembro había retirado y la autorización a una empresa de vigilancia perteneciente a un grupo, se pidió a los otros Estados miembros que tenían filiales de ese grupo autorizadas en su territorio que verificaran si en esas filiales existían los mismos problemas.

VI. En lo que se refiere a las declaraciones de las embajadas, los servicios de la Comisión han entablado un intercambio de puntos de vista con los Estados miembros sobre la manera más adecuada de tener un planteamiento armonizado y más satisfactorio.

VII. Según la información recibida del Tribunal, la cuantía se refiere en su mayor parte a presuntas irregularidades detectadas en un Estado miembro durante el período 1994-1996 (60 millones de euros) y a exportaciones irregulares a Iraq después de la introducción del embargo en 1991 (40 millones de euros aproximadamente). La Comisión está investigando los casos y se están obteniendo más detalles de acuerdo con la normativa. Para los otros casos la Comisión adoptará las medidas adecuadas.

VIII. La relajación de la normativa para la presentación de las pruebas del destino efectivo tal como recomienda el Tribunal no es factible, porque exigir prueba del destino efectivo solamente en casos de duda o en casos de destino de alto riesgo crearía un peligro potencial de pérdida de control sobre las exportaciones hacia países para los que no se ha fijado una restitución a la exportación. También expondría a la Comunidad a críticas por el modo en que la Unión Europea vigila y controla su comercio protegido con terceros países, especialmente teniendo en cuenta los compromisos internacionales de conceder restituciones a la exportación para mercados específicos.

Por consiguiente, la relajación de los requisitos de presentación de la prueba del destino efectivo no puede sino generar un riesgo potencial para el presupuesto comunitario.

- Una de las tareas más urgentes de la Comisión es la discusión con los servicios responsables de los controles *a posteriori* sobre el modo de incluir en los programas de auditoría la consulta de las bases de datos del movimiento de navíos y de contenedores.

INTRODUCCIÓN

2. La Comisión considera que el artículo 3 del Reglamento (CE) n° 800/1999 prevé que el derecho a la restitución (no diferenciada) se origina cuando las mercancías salen del territorio aduanero de la Comunidad. Sin embargo, en casos muy especiales que constituyen excepción (los contemplados en las letras a), b) y c)

del apartado 1 del artículo 20), el organismo pagador, antes de pagar la restitución (no diferenciada) y dentro de los doce meses siguientes a la fecha de la exportación, solicita la prueba de que los productos han sido importados en un país tercero o han sido objeto de una elaboración o transformación sustancial. Después del pago de la restitución a la exportación, se aplican normas diferentes (son los casos contemplados en el apartado 4 del artículo 20).

FISCALIZACIONES EN EL MARCO DE LA LIQUIDACIÓN DE CUENTAS

7. Como resultado de las averiguaciones realizadas en Alemania, se ha decidido realizar una investigación en todos los otros Estados miembros para evaluar las pruebas del destino efectivo que aceptan (documento aduanero de importación, declaraciones de embajadas, etc.). Actualmente está en curso esa investigación.

CALIDAD DE LOS CONTROLES DE LAS PRUEBAS DEL DESTINO EFECTIVO

10. Hay dos tipos de pruebas del destino efectivo: las primarias y las secundarias. Si el exportador no puede obtener la prueba primaria (podrá elegir entre documento aduanero de importación o declaración de descarga y de importación emitida por una empresa de vigilancia), podrá sustituirla por otros documentos (pruebas secundarias) enumerados exhaustivamente en el apartado 2 del artículo 16 del Reglamento (CE) n° 800/1999. Estos documentos que son tan fiables como los primeros, producen los mismos efectos jurídicos.

11. Cuando un Estado miembro lo solicita, la Comisión toma contacto con las autoridades de los terceros países para saber si el documento comunicado por el Estado miembro se considera válido en el país tercero.

La Comisión está de acuerdo en que es competencia de cada Estado miembro la supervisión de los detalles de las pruebas del destino efectivo. Sin embargo, es importante establecer que la normativa a la que han de atenerse esas pruebas es la misma en toda la Unión Europea.

12. La evaluación de los sistemas de gestión y control de la prueba del destino efectivo aplicados en los diferentes Estados miembros es el principal objetivo de la próxima investigación sobre las restituciones diferenciadas que se habrá de realizar en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas.

13. La Comisión va a examinar con los Estados miembros la cuestión de la creación de un registro que contenga los modelos de pruebas del destino efectivo que los Estados miembros pueden aceptar, así como las modalidades para una mejor coordinación.

EL EFECTO DEL SISTEMA DE PRUEBA DEL DESTINO EFECTIVO SOBRE LA LIBERACIÓN DE LAS GARANTÍAS

16. Las pruebas del destino efectivo se han instituido, entre otras cosas, para luchar contra las desviaciones de tráfico. La Comisión juzga que las estrictas normas del sistema actual son necesarias para garantizar un control adecuado.

APROBACIÓN Y CONTROL DE LAS EMPRESAS DE VIGILANCIA

17. Cuando un Estado miembro decide retirar la licencia que ha dado a una empresa de control y vigilancia, la Comisión informa de ello a los otros Estados miembros. También les comunica, si los conoce, los motivos que han llevado al Estado miembro a retirar la licencia. Estos motivos pueden estar relacionados con el sistema de organización de la empresa de vigilancia en el Estado miembro o con el control efectuado por dicha sociedad en el país tercero de importación.

Además, la Comisión discutirá con los Estados miembros la posibilidad de supeditar la licencia a las empresas de vigilancia a la constitución de la garantía por parte de las mismas.

18. Se ha examinado el riesgo de conflicto de intereses en lo que se refiere a las empresas de control y vigilancia. Un documento de trabajo elaborado por la Comisión contiene orientaciones al respecto que prevén, entre otras cosas, que la empresa de vigilancia (o cualquier filial perteneciente al mismo grupo financiero) que interviene en el marco del artículo 16 del Reglamento (CE) n° 800/1999 en una operación de exportación, no podrá participar en la operación en cuestión como agente de aduanas, transportista, agente de tránsito, depositario, etc., ni en ningún otro concepto susceptible de originar un conflicto de intereses.

19-23. Como ya se ha expresado, entre otros, en los comentarios al punto V y al apartado 34, según la información de que dispone la Unidad de liquidación de cuentas, solamente Alemania aceptó de hecho a gran escala certificados de empresas de vigilancia. Los comerciantes en otros Estados miembros solamente presentaron tales pruebas en casos excepcionales; generalmente presentan documentos aduaneros de importación a las agencias pagadoras. Sin embargo, la Comisión va a realizar una auditoría sobre las restituciones diferenciadas y considerará la posibilidad de correcciones financieras en caso de que existieran errores sistemáticos en relación con el control de esos certificados.

25-28. La Comisión va a reflexionar sobre la posibilidad de un sistema que entrañe una mayor responsabilización de las empresas de vigilancia.

26. La autorización y el control del funcionamiento de las empresas de vigilancia en el sistema de las pruebas del destino efectivo siempre han sido responsabilidad de los Estados miembros. En un momento dado, la Comisión previó instaurar una autorización a nivel comunitario [Reglamento (CE) n° 887/92]. Esta disposición no llegó a ser aplicada fue abolida por el Reglamento (CE) n° 2955/94. La experiencia ha demostrado que en este caso los Estados miembros son los más capacitados para juzgar si una empresa de vigilancia puede recibir autorización. En efecto, la Comisión ha discutido durante mucho tiempo con los Estados miembros la elaboración de un documento finalmente publicado en 1995. Este documento contiene las líneas directrices en lo relativo al procedimiento de autorización y de control de esas sociedades por los Estados miembros. Además, por razones de seguridad jurídica, algunas de las líneas directrices de este documento, sobre todo las que se refieren a las condiciones de autorización de esas empresas,

han sido incorporadas a la reglamentación horizontal en materia de restituciones [apartado 5 del artículo 16 del Reglamento (CE) n° 800/1999].

27-28. Los problemas mencionados por el Tribunal se expusieron ante la OLAF (Oficina Europea de Lucha contra el Fraude), que actualmente lleva a cabo la investigación.

29-30. Una vez conocidos los problemas en Alemania, la Comisión ha dirigido una carta a todos los Estados miembros preguntándoles cuántos certificados de empresas de vigilancia habían sido aceptados por organismos pagadores en el período en cuestión. Resultó que se habían aceptado 7 546 certificados, de los cuales 7 280 en Alemania (el 97 %) y 266 (el 3 %) en el conjunto de todos los demás Estados miembros.

En consecuencia, se decidió concentrar los controles en Alemania, puesto que, hasta finales de 1995, este país había autorizado la posibilidad de la expedición de la prueba primaria de destino por una empresa de vigilancia, aun cuando esa empresa no hubiera recibido la oportuna comunicación del exportador para personarse en el momento de la descarga con objeto de llevar a cabo un control. En otros Estados miembros no se encontró indicación de que existiera el mismo error de sistema.

El tipo de la corrección aplicada (al ya mencionado 97 % de los casos) fue del 25 % del gasto que estaba en juego, lo cual representa 20 millones de euros. Es un tipo elevadísimo que sólo se aplicará en casos excepcionales.

Por todo ello, la Comisión considera que los controles se dirigen efectivamente hacia el gasto en juego. Además, se decidió llevar a cabo la auditoría anteriormente mencionada sobre las restituciones diferenciadas con objeto de examinar qué pruebas del destino efectivo aceptan los otros Estados miembros (puesto que en esos otros países no se utilizan frecuentemente las empresas de vigilancia) y qué controles se llevan a cabo con respecto a esas pruebas.

31. La OLAF efectúa un seguimiento de esos casos.

32. La Comisión se ha esforzado a lo largo de los años en encontrar soluciones adecuadas al problema de los tipos de prueba aceptables para demostrar la llegada a destino. Para facilitar a los exportadores comunitarios la obtención de la prueba de importación, la Comisión, mediante el Reglamento (CE) n° 887/92 introdujo como prueba primaria (ya existía como prueba secundaria) los certificados expedidos por las empresas de vigilancia con la misma validez que los documentos aduaneros de importación.

La Comisión considera útil mantener este tipo de prueba primaria de las empresas de vigilancia con el fin de dar a los exportadores más posibilidades de actuación y de no dejarlos exclusivamente en manos de los importadores en países terceros por lo que se refiere a la obtención de la prueba primaria de importación, puesto que en la cadena comercial quien tiene acceso al documento aduanero de importación normalmente es el importador.

FIABILIDAD DE LAS PRUEBAS DEL DESTINO EFECTIVO EXPEDIDAS POR LAS EMBAJADAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS

35. La situación jurídica de las embajadas o consulados es diferente de la de las empresas de vigilancia. Para las empresas de vigilancia existen disposiciones específicas en la reglamentación comunitaria [apartado 5 del artículo 16 del Reglamento (CE) n° 800/1999].

38. Estos aspectos también tendrán un seguimiento durante la mencionada auditoría específica de las restituciones diferenciadas (véase el apartado 12). La Comisión también desea señalar la clara responsabilidad de los Estados miembros en la garantía de la fiabilidad de estas pruebas.

TIPOS DE PROBLEMAS IRREGULARIDADES DETECTADOS EN EXPORTACIONES

A DESTINOS CONCRETOS Jordania — incumplimiento del embargo de suministros a Iraq

Jordania — incumplimiento del embargo de suministros a Iraq

40-42. Para la recaudación, la OLAF debe tener en cuenta los principios del derecho comunitario que garantizan, entre otros, los medios de recurso ante las adecuadas instancias jurídicas, ya sean administrativas o judiciales.

Rusia — declaraciones de importación falsificadas

43. En la 6ª Conferencia de directores de organismos pagadores de la Unión Europea, celebrada el 6 de mayo de 1999, la OLAF (en esa época se llamaba UCLAF) invitó a cada organismo pagador interesado a ponerse en contacto con la Oficina con el fin de conseguir los códigos de los despachos de aduana rusos disponibles.

47. La Comisión acoge con satisfacción el hecho de que el Tribunal haya tomado nota de las acciones emprendidas por ella en relación con el problema de la aceptabilidad y el control de las pruebas del destino efectivo de los artículos exportados a Rusia.

Egipto — tratamiento de las diferencias en las cantidades y de los productos rechazados

48. La Comisión está de acuerdo con Tribunal sobre el modo de tratar las diferencias de peso entre el registrado a la salida y a la llegada a destino. La petición del Tribunal se refiere solamente al seguimiento de los casos individuales en cuestión. En la medida en que las variaciones observadas se deban a la toma de muestras por las autoridades en el país tercero (si se demostrara ser ése el caso), el apartado 4 del artículo 15 del Reglamento (CE) n° 800/1999 permite conceder la restitución por el peso de las muestras.

La Unidad de liquidación de cuentas examinará estos casos durante las auditorías sobre restituciones diferenciadas en sus misiones a Irlanda, Alemania y Francia.

Marruecos — justificación de la tasa de restitución y de las diferencias

54-56. El peligro de que el ganado para sacrificio pueda atraer la restitución por ganado para crianza, peligro que describe el Tribunal, fue detectado por la Comisión en un caso sucedido en Alemania durante la época de la unificación. La Comisión investigó una exportación masiva a Polonia de ganado declarado ganado bovino para crianza. La investigación reveló que en realidad se trataba de ganado para sacrificio. La referencia al caso se encuentra en el informe resumido de la liquidación de cuentas de 1991, punto 6.1.2).

La investigación de la Comisión dio como resultado las siguientes conclusiones:

- la ausencia de certificados genealógicos expedidos de acuerdo con los libros genealógicos oficiales que muestran las pruebas de rendimiento y los resultados de la evaluación del valor genético de los animales, sus padres y sus abuelos,
- los certificados sanitarios de animales para crianza de acuerdo con los requisitos de los países importadores,
- la ausencia de criterios de edad y, en general, la ausencia de controles sobre la prueba comercial (precio, condiciones de entrega, etc.).

Las conclusiones de esta investigación constituyeron las razones para definir las condiciones que deberán satisfacerse para tener derecho a la restitución por ganado para crianza. El Reglamento (CE) n° 2342/92 establece estas condiciones en su artículo 3. Este caso demuestra que la Comisión ha adoptado las iniciativas necesarias para obtener garantías razonables de que solamente el auténtico ganado para crianza obtendrá las restituciones más elevadas. Además, en caso de duda, deberá aplicarse el artículo 20 del Reglamento (CE) n° 800/1999 (dudas sobre el destino real). También el Reglamento (CE) n° 4045/89 (controles de la contabilidad *a posteriori*) parece ser un instrumento adecuado de control para comprobar la realidad del comercio del ganado para crianza.

55. La Comisión adoptará la acción adecuada.

57. Los casos aquí descritos demuestran la importancia de este último tipo de controles y la posibilidad de seguir la pista a los casos en los que se ha de reembolsar la restitución

La restitución no se concede por animales que murieron durante el viaje. En todo caso, los exportadores tienen que declarar el número de animales despachados en aduana en el país importador [apartado 2 del artículo 5 del Reglamento (CE) n° 615/1998].

Líbano — diferencias entre el peso a la salida y a la llegada a destino — insuficiente seguimiento por parte de los Estados miembros

58. El que se refiere a las exportaciones con pago de restituciones de bovino vivo al Líbano, se pidió a las autoridades italianas

competentes que se facilitaran informaciones más detalladas en relación con las infracciones detectadas, el montante de restitución en juego y el número de exportaciones por las que se habían expedido certificados de descarga que contenían informaciones erróneas. Como se trataba de Francia, este Estado miembro efectuó para el año 2000 notificaciones de irregularidades en relación con tres empresas, que se elevaba a 1 061 506,85 francos franceses. En un futuro próximo deberán producirse otras notificaciones en relación con un cuarto operador.

Estonia — acuerdos comerciales que implican el riesgo de favorecer los fraudes del tipo «carrusel»

59. La Comisión no está de acuerdo con la afirmación del Tribunal de que no se debería pagar restitución a la exportación por la mantequilla destinada a Estonia porque la entrada de mantequilla procedente de Estonia en la Comunidad tiene un derecho de importación nulo.

Sin embargo, la Comisión está dispuesta a examinar la situación desde el punto de vista de los comentarios del Tribunal. La actual posición de la Comisión es que los precios de la leche en Estonia están entre los más bajos de los de los países candidatos; por ejemplo Estonia: 13 euros/100 kg; Polonia: 24 euros/100 kg y, en consecuencia, los precios de la mantequilla en Estonia están próximos al precio del mercado mundial.

60. En el caso de Estonia hay que observar que las normas establecidas cumplen su función y que las autoridades competentes dentro y fuera de la Unión Europea cooperan en la actualidad para combatir los casos de irregularidad. Si bien las autoridades de Estonia alegan que no pueden identificar el origen de la mantequilla que circula libremente, esa alegación se ha de considerar teniendo en cuenta la certificación veterinaria que debe ser expedida por el país de origen y que siempre debe acompañar a los productos por razones sanitarias. Además, la investigación sobre la potencial utilización de isótopos, que está en una fase avanzada pero requerirá la cooperación de países terceros, hará posible la verificación y la detección del origen de la mantequilla en el futuro.

62. La Comisión no está de acuerdo con el Tribunal en la afirmación de que en el contexto de los acuerdos de libre comercio de productos lácteos con Estonia, la restitución a la exportación de mantequilla debería haberse fijado en un tipo cero, igual que se hizo con el queso.

Si la Comisión establece una restitución cero para la mantequilla en Estonia tendrá que hacer lo mismo con los otros productos lecheros contemplados por el acuerdo. Con ello cerraría a los productos lácteos de la Unión Europea el mercado de un país candidato y permitiría a otros países absorber la parte de ese mercado que ahora corresponde a la Unión Europea.

En opinión de la Comisión, el estímulo del tráfico comercial entre la Unión Europea y los países candidatos es un importante objetivo a medio plazo con vistas a la futura adhesión de Estonia al mercado único. Que la Unión Europea se niegue a sí misma los bajos precios del mercado estonio estableciendo restituciones cero a la exportación no es la opción favorita de la Comisión.

Sin embargo, a la luz de los comentarios del Tribunal, la Comisión continuará vigilando estrechamente la situación y examinará la opinión del Tribunal de que no deberían pagarse restituciones

a la exportación de determinados productos cuyo derecho de importación es cero o es más bajo que el tipo normal de derechos de importación.

Corea del Norte — prueba de penetración de mercado

66-69. Puesto que la investigación está todavía en curso, la OLAF considera inapropiado efectuar comentarios sobre este asunto.

70. La OLAF decidirá sobre la cuestión de si se trataba de una transacción comercial y sobre la conclusión de si las mercancías no eran más rentables en condiciones normales.

Japón — justificación de las restituciones a la exportación de queso no destinado al consumo directo

71-74. En su nota dirigida al Tribunal con fecha de 19 de febrero de 2001 (AGR 004898), la Comisión ha explicado claramente su razones para modificar el preámbulo al Reglamento relativo a las restituciones a la exportación. En los artículos del Reglamento nunca existió una disposición que respondiera a esa frase concreta del preámbulo. Con el debido asesoramiento jurídico, el texto se actualizó suprimiendo la frase del preámbulo, ya que llevarla a la práctica era imposible.

Los servicios de la Comisión están de acuerdo con la opinión del Tribunal de que las restituciones por el queso destinado a la transformación en circunstancias de mercado adecuadas podrían en teoría ser más bajas que las restituciones por el queso natural en presentación adecuada para el consumo directo. Es virtualmente imposible vigilar la utilización final en un país tercero. La restituciones se fijan para salvar la diferencia entre los precios internos y los externos teniendo en cuenta la situación general de los mercados. Después de la supresión de la frase del preámbulo, la situación del mercado y las exportaciones de queso de la Unión Europea han sido suficientes para justificar el mantenimiento del *status quo* en relación con la restitución a las importaciones de queso, independientemente de que ese queso esté destinado la transformación en un país tercero o al consumo directo. La restitución pagada por el queso está estrechamente vinculada a su contenido en materia seca. Dicho contenido no cambia en función de que en un tercer país se cambie el destino del queso del consumo directo a la transformación. Por lo tanto, hay razones poderosas para dar el mismo trato a la materia seca de la leche exportada independientemente del destino que se le dé al queso en un tercer país. No obstante, la Comisión continuará alerta y someterá el asunto a revisión.

74. Los servicios de la Comisión colaborarán plenamente con la OLAF para aclarar las diferencias entre los datos de la Unión Europea en relación con exportación y los datos sobre la importación en Japón. La investigación está en curso.

Uruguay, Ucrania, Croacia — declaraciones de importación que no certifican el despacho a libre práctica de las mercancías

77-69. Según el artículo 3 del Reglamento (CEE) n° 595/91, esas irregularidades deberán ser comunicadas a la OLAF.

80. La OLAF se ocupa en la actualidad de este caso.

MOVIMIENTOS DE LOS CONTENEDORES

81-83. Para expresar una opinión sobre la auténtica naturaleza de las operaciones individuales de exportación, se puede utilizar información procedente de bases de datos tales como Lloyds (sobre el movimiento de navíos) o, si fuera posible, información procedente de las compañías de contenedores. Tanto una información como otra pueden proporcionar una idea del movimiento físico de un medio de transporte alquilado o de un contenedor alquilado durante un determinado período.

Estos controles nunca proporcionarán una prueba aceptable del peso, naturaleza y características de las mercancías exportadas ni tampoco proporcionarán la prueba de que los productos han sido importados en un país tercero.

En consecuencia, si bien la Comisión es sensible a la idea de explorar las posibilidades de utilizar este tipo de comprobaciones en casos individuales en relación con los cuales, por ejemplo, se sospechen irregularidades, opina que dichas comprobaciones no se pueden aplicar a todas las exportaciones.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

84. La Comisión está de acuerdo con la conclusión del Tribunal de que para determinados casos concretos, tales como la manera en que las empresas de vigilancia autorizadas desempeñan sus funciones o la ausencia de las necesarias garantías en relación con el carácter de autenticidad de alguna otra prueba, se han detectado deficiencias importantes. En consecuencia, ya se han adoptado medidas para consolidar los procedimientos vigentes o para permitir el acceso a pruebas alternativas. La Comisión discutirá con los Estados miembros los puntos mencionados por el Tribunal en relación con esto.

La Comisión continuará sus auditorías en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas para minimizar el riesgo financiero del gasto de la Unión Europea.

85. La Comisión acoge con satisfacción el hecho de que, en general, el Tribunal no ponga en cuestión el carácter auténtico de las transacciones comerciales en cuestión.

86. El mismo tipo de restitución se aplica aproximadamente al 90 % (en términos de valor) de las exportaciones totales de carne de bovino y leche. Para las restantes exportaciones se aplica un tipo más bajo, sobre todo para las exportaciones a los países candidatos.

La Comisión estudiará en qué sector o sectores se puede aplicar el sistema de licitaciones.

87.

— La relajación de la normativa para la presentación de las pruebas del destino efectivo del modo que recomienda del Tribunal no es factible, porque exigir prueba del destino efectivo solamente casos de duda o en caso de destinos de alto riesgo crearía un peligro potencial de pérdida de control sobre las exportaciones hacia países para los que no se ha fijado una restitución a la exportación. También expondría a la Comunidad a críticas por el modo en que la Unión Europea vigila y controla su comercio protegido con terceros países, especialmente teniendo en cuenta los compromisos internacionales de conceder restituciones a la exportación a mercados específicos.

Por consiguiente, la relajación de los requisitos de presentación de la prueba del destino efectivo no puede sino generar un riesgo potencial para el presupuesto comunitario.

— La Comisión opina que la presentación de los documentos de transporte y de las facturas comerciales en los casos de restitución diferenciada no aportaría la garantía suficiente en lo relativo a la llegada al tercer país para el que se pagó la restitución. Sin embargo, en el contexto de la simplificación administrativa del procedimiento de presentación de pruebas de llegada a destino, los servicios de la Comisión van a examinar la posibilidad de aumentar el nivel de los importes contemplados en el artículo 17 del Reglamento (CE) n° 800/1999.

— La Comisión discutirá con los servicios responsables de los controles *a posteriori* el modo de incluir en los programas de auditoría la consulta de las bases de datos de los movimientos de los buques y los contenedores.

88.

— La calidad de los controles llevados a cabo por los Estados miembros será examinada en las próximas misiones de control de la liquidación de cuentas. La auditoría comenzó en mayo de 2001.

En una declaración presentada en la reunión del Comité de mecanismos de gestión de los intercambios de 12 de septiembre de 2000, la Comisión ha recordado a los Estados miembros que los certificados de las embajadas, para ser aceptables como prueba secundaria, deberán reflejar la cantidad, la naturaleza y las características de los productos en cuestión. Además, señala que las embajadas deberán llevar expediente de todas las certificaciones

expedidas y tomar nota de las medidas de control efectuadas en apoyo de dichas certificaciones.

— La Comisión no tiene intención de cambiar el sistema actual porque considera que los Estados miembros están más próximos a la realidad y mejor situados que la Comisión para juzgar si una empresa de vigilancia puede recibir autorización. Si la Comisión recuperara esta responsabilidad, estaría obligada a basarse en la experiencia y en la apreciación de los Estados miembros de las empresas en cuestión.

Por otra parte, en el marco de los controles *a posteriori*, se puede verificar si estas sociedades han respetado lo previsto en la reglamentación comunitaria y las líneas directrices presentadas por la Comisión.

— La Comisión examinará con los Estados miembros la idea contenida en este guión, pero habrá que aclarar:

— los criterios financieros de control efectivo o de pertenencia a un mismo grupo,

— qué parte de una empresa de vigilancia se pone en cuestión. Las repercusiones de las deficiencias detectadas son tanto más importantes si se trata de una filial situada fuera de la Unión Europea que ofrecen sus servicios al conjunto de las filiales situadas dentro de la Unión (por ejemplo, agencia del grupo en Angola). En este último caso, es seguro que procede retirar la autorización a todas las filiales del mismo grupo en la Comunidad.

— Si se constata que la empresa de vigilancia expidió una certificación que no corresponde a la realidad, este acto y sus consecuencias serán imputables al beneficiario de la restitución [segundo guión del apartado 4 del artículo 52 del Reglamento (CE) n° 800/1999]; en consecuencia, procede la devolución de la restitución y la aplicación de la sanción prevista en el artículo 51 del Reglamento (CE) n° 800/1999.

Paralelamente, la Comisión someterá a reflexión un sistema que entraña una mayor responsabilización de las empresas de vigilancia.

La Comisión examinará en breve la posibilidad de crear y mantener actualizado un catálogo de formularios y de sellos aduaneros utilizados en los países terceros, o en determinados países terceros.

89. Durante los últimos años la Unidad de liquidación de cuentas ha auditado intensivamente el gasto en restituciones a la exportación declarado por los Estados miembros y se han aplicado importantes correcciones financieras en casos en los que se concluyó que los pagos no se habían realizado de acuerdo con la normativa.

Siempre se han evaluado las pruebas del destino efectivo seleccionadas para las transacciones sometidas a prueba de acuerdo con el procedimiento de liquidación de cuentas y en los casos en que fue necesario se aplicaron correcciones financieras en los últimos ejercicios de liquidación.

90. Según la información recibida del Tribunal, la cantidad se refiere básicamente a presuntas irregularidades detectadas en un Estado miembro concreto durante el período 1994-1996 (60 millones de euros) y a las exportaciones irregulares a Iraq tras la introducción del embargo en 1991 (aproximadamente 40 millones de euros). La Comisión está examinando los casos y efectuando un seguimiento de acuerdo con la normativa. Para los otros casos la Comisión adoptará las medidas adecuadas.

Tras una investigación que se prolongó durante cinco años y en la que se examinaron detalladamente miles de certificaciones expedidas por empresas de vigilancia, se ha aplicado a Alemania

una corrección financiera de 20 millones de euros que corresponde al 25 % del gasto en juego. La unidad de liquidación examinará en 2001 y 2002 qué procedimiento de control se aplica en relación con la prueba del destino efectivo en otros Estados miembros. A Italia se le aplicó una corrección financiera de 33 millones de euros aproximadamente, por falta de control. En relación con el sobreseimiento por los tribunales italianos de la causa criminal en relación con la exportación de animales vivos al Líbano, hay que notar que esos casos se habrán de comunicar a la OLAF.

91. La Comisión examinará la opinión del Tribunal de que no se debería pagar restituciones a la exportación de determinados productos cuando el derecho de importación en la Unión Europea para esos mismos productos sea cero o inferior al tipo impositivo normal. Como indica en su comentario al apartado 59, la Comisión considerará este punto en el contexto de la situación UE-Estonia.