COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 28.10.2020
SWD(2020) 239 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo

por el que se crea el entorno de ventanilla única de la Unión Europea para las aduanas y se modifica el Reglamento UE n.º 952/2013

{COM(2020) 673 final} - {SEC(2020) 360 final} - {SWD(2020) 237 final} - {SWD(2020) 238 final}

Ficha resumen

Evaluación de impacto sobre la iniciativa de entorno de ventanilla única de la UE para las aduanas

A. Necesidad de actuar

¿Por qué? ¿Cuál es el problema que se afronta?

Para que las operaciones comerciales transfronterizas se desarrollen con fluidez se necesitan procedimientos de control y despacho aduanero eficientes que garanticen la seguridad y la protección de las personas y las empresas de la UE. Esto se está consiguiendo, en parte, a través de los sistemas electrónicos impuestos en el código aduanero de la Unión, que sustituyen los procedimientos en soporte papel por procedimientos electrónicos. No obstante, en las fronteras exteriores también se debe garantizar el cumplimiento de más de sesenta actos no aduaneros de la UE, así como de la legislación no aduanera nacional (en materia de salud y seguridad, medio ambiente, agricultura, pesca, patrimonio internacional, vigilancia del mercado, etc.). Esto exige la presentación de otros documentos, además de las declaraciones en aduana, y afecta a hasta un 13 % de los casi 300 millones de mercancías que circulan cada año, muchas de las cuales de carácter muy sensible. Dado que las autoridades suelen trabajar en departamentos estancos, con sistemas y procesos no armonizados, muchas mercancías se manipulan de una manera ineficiente que propicia los errores y el fraude. Por ejemplo, algunas autorizaciones permiten dividir ciertas cantidades de mercancías entre múltiples declaraciones en aduana y son válidas en toda la UE. Las autoridades tienen que validar las cantidades empleadas, pero los controles manuales requieren mucho tiempo y no son lo suficientemente precisos. Estos problemas no se pueden resolver sin una nueva actuación de la UE, en parte porque están relacionados con las formalidades de la UE. Asimismo, los esfuerzos nacionales suelen estar fragmentados y podrían intensificar el problema debido a la falta de interoperabilidad y al carácter transfronterizo del comercio. La iniciativa de la UE de mayor interés en este ámbito, el sistema EU CSW-CERTEX, ha tenido cierto éxito, pero es voluntaria y tiene un alcance limitado.

¿Cuál es el objetivo que se pretende alcanzar con esta iniciativa?

El objetivo general es mejorar el control del cumplimiento de los requisitos reglamentarios para una mayor protección de la UE y para facilitar el comercio internacional. Para lograr este objetivo, la iniciativa:

- definirá un marco de gobernanza para reforzar la cooperación entre las autoridades aduaneras y las autoridades competentes asociadas y desarrollará soluciones interoperables cuando resulte beneficioso y adecuado;
- mejorará las prácticas de trabajo entre las autoridades reguladoras que intervienen en el comercio internacional para posibilitar procesos más automatizados, electrónicos e integrados para gestionar el despacho de mercancías;
- determinará un marco para la armonización de los datos y permitirá la reutilización de estos para cumplir las distintas formalidades exigidas por las autoridades aduaneras y no aduaneras en materia de comercio internacional.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE?

Los problemas detectados son inherentemente transnacionales, ya que implican la circulación transfronteriza de mercancías, y cualquier error o caso de fraude que se produzca en un Estado miembro puede repercutir en toda la UE. La UE, debido a su responsabilidad con respecto a la unión aduanera y los requisitos reglamentarios no aduaneros en cuestión, se encuentra en una buena posición para coordinar la actuación, atajar la fragmentación y generar economías de escala. Tanto la actuación actual como la prevista resultan inadecuadas, ya que: i) la persistencia de la fragmentación o de la falta de interoperabilidad limitaría los beneficios del proceso gradual de modernización y digitalización; ii) las iniciativas nacionales serían escasas debido a las limitaciones en materia de recursos y no permitirían determinadas funciones esenciales, como la gestión de cantidades a escala de la UE; y iii) el EU CSW-CERTEX (una iniciativa voluntaria) perdería su impulso si no fuera seguida de medidas obligatorias.

B. Soluciones

¿Qué opciones estratégicas legislativas y no legislativas se han estudiado? ¿Existe o no una opción preferida? ¿Por qué?

Se definieron ocho opciones estratégicas. Estas opciones no constituyen una lista de la que se pueda elegir una sola opción, sino que se dividen en tres categorías amplias que podrían agruparse para formar una futura opción estratégica:

- Categoría I (opciones 1-4; posible combinación de opciones): opciones relativas a una cooperación entre administraciones que facilitaría el intercambio de información entre las autoridades aduaneras y las autoridades competentes asociadas. Cada opción tiene un ámbito de aplicación distinto. La opción 1 convierte en obligatorio el uso del EU CSW-CERTEX y cubre los requisitos reglamentarios de la UE gestionados a escala de la UE, proporcionando una función de gestión automatizada de las cantidades. La opción 2 cubre los requisitos reglamentarios de la UE gestionados en sistemas electrónicos nacionales. La opción 3 cubre los requisitos reglamentarios nacionales, y la opción 4 los documentos de terceros países.
- Categoría II (opciones 5-7; únicamente una opción posible): opciones relativas a la cooperación entre la administración pública y las empresas con el objetivo de mejorar las interacciones de los operadores económicos con las autoridades. La opción 5 establece un portal para operadores armonizado para la gestión de certificados de la UE. La opción 6 establece ventanillas únicas a escala nacional para proporcionar a los operadores económicos puntos de acceso armonizados. La opción 7 establece una ventanilla única a escala de la UE.

- Categoría III (opción 8): una opción transversal para racionalizar la manera en que las autoridades aduaneras y las autoridades competentes asociadas identifican a los operadores económicos. Se basaría en el uso ampliado del sistema de registro e identificación de operadores económicos (EORI) existente, ya sea para el registro y la validación (8i) o solo para la validación (8ii).

Las opciones 1, 2, 6, 7 y 8ii se seleccionaron para realizar un análisis en profundidad basado en un ejercicio de control. El análisis de impacto identificó efectos de naturaleza similar para todas las opciones. Las repercusiones económicas directas incluirían costes de implantación puntuales y costes recurrentes, así como un ahorro derivado de la reducción de la carga administrativa en beneficio de las autoridades aduaneras, las autoridades competentes asociadas y los operadores económicos en la ejecución de la legislación de la UE y el despacho de mercancías. También se obtendrían algunos beneficios comerciales (no cuantificables). Al intensificar la cooperación y facilitar el intercambio de información entre las autoridades responsables del despacho de mercancías también se mejorarían los procesos de gestión de riesgos y se reducirían los casos de fraude y error humano. Esto, a su vez, mejoraría el cumplimiento y de la legislación aduanera y el control del mismo, y generaría beneficios conexos en materia social y medioambiental.

Se compararon la eficacia (es decir, el cumplimiento de los requisitos reglamentarios pertinentes y la facilitación del comercio), la eficiencia, la coherencia con otras políticas y la proporcionalidad de distintos paquetes de opciones para elegir la opción preferida. Está comparación reveló que los mayores beneficios únicamente podrían obtenerse con paquetes que incluyeran las opciones de la categoría I y la categoría II, mientras que la opción 8 (ii) procuraba beneficios adicionales independientemente de cuál fuera el paquete elegido. Las opciones 1 y 6 resultaron ser rentables, coherentes y proporcionadas, mientras que las opciones 2 y (especialmente) 7 resultaron muy problemáticas en estos aspectos. Por lo tanto, el paquete preferido es el formado por las opciones 1+6+8(ii).

¿Quién apoya cada opción?

Durante la consulta exhaustiva, las autoridades de los Estados miembros y los operadores económicos expresaron las siguientes opiniones:

- Opción 1: apoyo casi unánime, debido al éxito demostrado de su predecesor, el EU CSW-CERTEX, a los importantes beneficios previstos y a unos costes de implantación relativamente limitados.
- Opción 2: apoyo limitado, debido a su complejidad, a sus elevados costes de implantación y a sus limitados beneficios.
- Opción 6: apoyo moderado a firme. Los operadores económicos apreciaron la capacidad de esta opción para facilitar el comercio mediante la plena aplicación del concepto de ventanilla única, que facilita un punto de acceso único para gestionar los requisitos de despacho.
- Opción 7: apoyo muy limitado debido a su complejidad y a sus elevados costes. Los operadores económicos valoraron positivamente la capacidad de esta opción para racionalizar y armonizar los procesos aduaneros en toda la UE.
- Opción 8(ii): a pesar de su limitado alcance, recibió el apoyo de casi todas las partes interesadas como opción para racionalizar los procesos.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Qué beneficios aporta la opción preferida (o, en su defecto, las opciones principales)?

El paquete de opciones estratégicas preferido 1+6+8ii ofrece varias ventajas relativas. Recibió el mayor nivel de apoyo de las partes interesadas. Asimismo, se espera que genere importantes beneficios económicos directos, por un valor total comprendido entre 209,4 millones EUR y 311,5 millones EUR al año, una vez esté plenamente operativo (es decir, después de una implantación progresiva a lo largo de siete años). Si bien el beneficio económico total es inferior al de los paquetes de opciones más amplios, la relación entre costes y beneficios del paquete de opciones preferido es casi 1,5 veces superior, lo cual pone de manifiesto su proporcionalidad. Esto se suma a unos mayores beneficios comerciales que probablemente sean cuantiosos, pero que no pudieron cuantificarse. En lo que respecta a las repercusiones medioambientales y sociales, este paquete combinaría los importantes beneficios de la opción 1 con los beneficios adicionales derivados del aumento de la armonización de los datos y la interoperabilidad previstos para la opción 6, así como los beneficios añadidos de la opción 8(ii) derivados de una mejor identificación de los operadores económicos. Si no se incluyera la opción 2, únicamente se renunciaría a beneficios sin importancia. En general, puede decirse que este paquete maximiza la capacidad de la UE para actuar como catalizador respecto del concepto de ventanilla única, ya que ofrece un marco para aplicar las políticas de la UE de manera eficaz y proporcionada, y muestra una buena relación entre costes y beneficios .

¿Qué costes genera la opción preferida (o, en su defecto, las opciones principales)?

Los costes de implantación puntuales y los costes recurrentes serían asumidos por la Comisión Europea y las autoridades nacionales. Los costes de implantación incluyen el gasto informático, la gestión de cambios en los procesos, las actividades capacitación y apoyo, y se prevé escalonarlos a lo largo de un período de siete años. Posteriormente, los costes recurrentes incluirán el mantenimiento, las actualizaciones periódicas, la asistencia y las operaciones cotidianas. Los costes estimados son los siguientes (en millones de EUR, importes máximo y mínimo de la horquilla, a excepción de los costes de la CE):

Total para los años de implantación gradual 1-7	CE	64,73	Total anual una vez que esté plenamente operativo, a partir del octavo año	CE	6,35
	Total para las autoridades de los Estados miembros	Entre 64,38 y 127,73		Total para las autoridades de los Estados miembros	Entre 5,91 y 11,75
	Total	Entre 129,11 y 192,46		Total	Entre 12,26 y 18,10

¿Cómo se verán afectadas las empresas, las pymes y las microempresas?

Los principales problemas afectarán a las empresas, en particular a las pymes, por lo tanto, la iniciativa se centra en facilitar el comercio y reducir las cargas administrativas, especialmente ahorrando tiempo y simplificando y automatizando en mayor medida los procesos de despacho. Se estima que, gracias a la aplicación del paquete de opciones preferido, los operadores económicos obtendrían unos beneficios comprendidos entre 494,1 millones EUR y 688,4 millones EUR durante los siete años de implantación progresiva, a los que seguirían unos beneficios anuales comprendidos entre 141,2 millones EUR y 196,7 millones EUR, además de unos beneficios comerciales que no ha sido posible cuantificar. Dado que no se exigirá a las empresas que compren nuevos equipos o adopten rápidamente nuevos procesos, los costes se consideran insignificantes.

¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?

La iniciativa aprovecha el potencial de la Comisión para generar economías de escala. No obstante, las administraciones deberán asumir unos costes considerables en lo que respecta al gasto en *hardware y software* informático, la gestión de cambios en los procesos, las actividades de formación y la asistencia, como se ha detallado anteriormente.

¿Habrá otras repercusiones significativas?

Tras una consulta exhaustiva con las partes interesadas y un análisis de iniciativas similares en otros Estados miembros, no se hallaron repercusiones más allá de las identificadas. Aunque cabe la posibilidad de que surjan problemas relativos a la protección y la seguridad de los datos de los operadores económicos, estos se resolverán aplicando la legislación pertinente de la UE.

D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la estrategia?

Se han desarrollado planes de seguimiento y evaluación periódicos. Estos se basarán en fuentes de la UE (por ejemplo, resultados concretos y estadísticas informáticas) y nacionales (por ejemplo, datos sobre los plazos de despacho). La evaluación tendrá lugar seis años después de la entrada en vigor de la legislación y, posteriormente, cada tres años.