



Bruselas, 17.5.2023
COM(2023) 259 final

2023/0157 (NLE)

Propuesta de

REGLAMENTO DEL CONSEJO

por el que se modifican el Reglamento (CEE) n.º 2658/87 en lo que respecta a la introducción de un tratamiento arancelario simplificado para las ventas a distancia de bienes y el Reglamento (CE) n.º 1186/2009 en lo que respecta a la supresión del umbral de franquicia de derechos de aduana

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

La presente iniciativa, junto con la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Código Aduanero de la Unión, el Centro Aduanero de Datos de la Unión Europea y la Autoridad Aduanera de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 952/2013 (en lo sucesivo « la revisión del CAU»)¹ y la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido («propuesta sobre el IVA»)², forman parte de una reforma amplia y global de la Unión Aduanera que la Comisión ha adoptado hoy.

La unión aduanera fue uno de los primeros logros de la Unión y es esencial para el correcto funcionamiento del mercado único. Se basa en un arancel aduanero común que establece los tipos de los derechos de aduana que deben aplicarse a las importaciones de mercancías procedentes del exterior de la Unión y los regímenes comunes aplicables a las mercancías que entran o salen del territorio aduanero de la Unión. Los derechos de aduana se derivan de las políticas comerciales. Combinados con otros derechos relacionados con el comercio con terceros países, se denominan recursos propios tradicionales (RPT), y representan el 11 % del presupuesto de la Unión para 2022. Los Estados miembros son responsables de la recaudación de los derechos de aduana, de conformidad con las normas establecidas por el Reglamento del Consejo por el que se aplica la Decisión sobre recursos propios³.

En los últimos años, los cambios registrados en los patrones comerciales y el aumento del comercio electrónico se han convertido en un reto importante para las autoridades aduaneras. En la actualidad, el comercio electrónico representa más del doble del número de operaciones comerciales tradicionales para únicamente el 0,5 % del valor de las mismas⁴. Este elevado número de operaciones de escaso valor dificulta la supervisión adecuada de los flujos comerciales en línea por parte de las autoridades aduaneras y, al mismo tiempo, el cumplimiento de las múltiples obligaciones de notificación por paquete por parte de los operadores.

Los paquetes con un valor estimado de hasta 150 EUR que se envían directamente desde un tercer país a un destinatario en la UE están sujetos a una franquicia de derechos de aduana⁵. La franquicia de derechos de aduana aplicable a las mercancías sin valor estimable se estableció en 1983 y se incrementó en 1991 y en 2008. Hasta el 1 de julio de 2021, también existía una exención del IVA para los bienes importados de escaso valor (inferior a 22 EUR). Las franquicias y exenciones se justificaban por la desproporcionada carga administrativa que

¹ DO C , de , p . .

² DO C , de , p . .

³ Reglamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 del Consejo, de 26 de mayo de 2014, sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de los recursos propios tradicionales y basados en el IVA y en la RNB y sobre las medidas para hacer frente a las necesidades de tesorería (refundición)(DO L 168 de 7.6.2014, p. 39).

⁴ Entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2022, los «operadores tradicionales» presentaron más de 405 millones de declaraciones de importación por un valor de 2 907 000 millones de euros. En cambio, se registraron 1 100 millones de declaraciones aduaneras superreducidas (a nivel de partida) correspondientes a mercancías de hasta 150 EUR, por un valor total declarado de 12 300 millones EUR. Ello equivale a un valor medio declarado por artículo de alrededor de 11,00 EUR.

⁵ Artículo 23 del Reglamento sobre franquicias aduaneras (Reglamento (CE) n.º 1186/2009 del Consejo (DO L 324 de 10.12.2009, p. 1).

suponía la tramitación de las declaraciones en aduana para la percepción de derechos de aduana bajos y el IVA sobre bienes de escaso valor.

Sin embargo, en 2017, con la adopción del conjunto de medidas sobre el IVA del comercio electrónico, los Estados miembros acordaron eliminar la exención del IVA para los bienes importados de escaso valor a fin de proteger los ingresos fiscales de los Estados miembros, crear unas condiciones de competencia equitativas en beneficio de las empresas afectadas y reducir al máximo las cargas que pesan sobre ellas⁶. La Directiva también prevé una ventanilla única para las importaciones (IOSS) destinada a los intermediarios del comercio electrónico que vendan bienes procedentes de terceros países a consumidores europeos, permitiendo a los primeros recaudar el IVA a la importación en el momento de la venta en lugar de hacerlo cuando los bienes entran en el mercado de la Unión. Para comprobar si el IVA se ha cobrado en el momento de la venta o si debe recaudarse en la frontera, todos los paquetes deben declararse en la aduana a su llegada a la UE. En consecuencia, a partir de julio de 2021, todos los bienes importados están sujetos al IVA y cubiertos por una declaración en aduana digital, incluidos los bienes valorados en hasta 150 EUR, por los que no se adeudan derechos de aduana. Según la evaluación de las normas relativas al IVA realizada por la Comisión⁷, la eliminación de la exención del IVA en el caso de las importaciones de escaso valor ha sido un éxito. En los primeros seis meses, los Estados miembros recaudaron 1 900 millones EUR en concepto de IVA y tanto las autoridades tributarias como las aduaneras disponen ahora de datos sobre las operaciones de comercio electrónico.

Sin embargo, la diferencia entre el tratamiento a efectos del IVA y a efectos de aduanas de los bienes objeto de comercio electrónico hace que el sistema sea muy complejo para las partes implicadas. El panorama actual es el siguiente: el IVA se aplica a todos los bienes, mientras que los derechos de aduana se aplican a las mercancías de un valor superior a 150 EUR. Las plataformas en línea recaudan y declaran el IVA en el momento de la venta, pero el impuesto se comprueba a la llegada, cuando los operadores postales y de correo urgente declaran las mercancías en aduana.

Además, a pesar de que desde julio de 2021 cada paquete se notifica a la aduana, el control del cumplimiento de los requisitos financieros sigue siendo un reto para las autoridades aduaneras. En particular, el mantenimiento de la exención de derechos de aduana respecto de las mercancías de hasta 150 EUR ha posibilitado el abuso sistemático de dicho umbral mediante la infravaloración y el fraccionamiento de los envíos. Existen pruebas de este abuso del umbral de 150 EUR debido a la infravaloración y el fraccionamiento de los envíos. Un estudio realizado por Copenhagen Economics en 2016 estimó que alrededor del 65 % de los envíos de comercio electrónico están infravalorados en términos de derechos de aduana⁸. Por otro lado, en su informe especial sobre los regímenes de importación⁹, el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) llegó a la conclusión de que los actuales sistemas informáticos de despacho aduanero no son capaces de impedir la importación de mercancías que no pueden acogerse a

⁶ Directiva (UE) 2017/2455 del Consejo, de 5 de diciembre de 2017, por la que se modifican la Directiva 2006/112/CE y la Directiva 2009/132/CE en lo referente a determinadas obligaciones respecto del impuesto sobre el valor añadido para las prestaciones de servicios y las ventas a distancia de bienes (DO L 348 de 29.12.2017, p. 7).

⁷ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión — Informe de evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a las normas del IVA en la era digital [[SWD \(2022\) 393 final](#)].

⁸ Copenhagen Economics (2016), *E-commerce imports into Europe: VAT and customs treatment* (Importaciones mediante comercio electrónico a Europa: IVA y tratamiento aduanero), 2016.

⁹ [Informe Especial n.º 19/2017 del Tribunal de Cuentas Europeo relativo a los procedimientos de importación: las insuficiencias en el marco jurídico y una aplicación ineficaz afectan a los intereses financieros de la UE.](#)

la exención de derechos de aduana, lo que no se compensa con los controles *ex post* y los planes de investigación¹⁰.

Por lo tanto, se produce un falseamiento de la competencia. La franquicia de derechos de aduana favorece a los operadores de comercio electrónico de terceros países frente al comercio tradicional y a los minoristas de la UE, que deben pagar derechos de aduana cuando importan a granel, y fomenta el establecimiento de centros de distribución de comercio electrónico fuera de la UE.

La presente propuesta se basa en el informe del **Grupo de Sabios** sobre los Retos de la Unión Aduanera¹¹. Este Grupo recomendó, entre otras cosas, la supresión del umbral aduanero de 150 EUR en el comercio electrónico, ya que, al incitar a los exportadores a la Unión a que fraccionen sus envíos en paquetes más pequeños, dicho umbral proporciona incentivos erróneos tanto en términos comerciales (competencia desleal) como de sostenibilidad medioambiental (mayor huella de emisiones).

Con el fin de hacer frente al reto específico que plantean los bienes en el contexto del comercio electrónico, la presente propuesta complementa la propuesta de revisión del CAU, que ha sido adoptada hoy por la Comisión, mediante: 1) la supresión de la franquicia de derechos a la importación de mercancías de un valor no superior a 150 EUR; y 2) la introducción de un tratamiento arancelario simplificado respecto de los bienes importados en el marco de una operación entre empresas y consumidores que se considere una venta a distancia a efectos del IVA. La propuesta de revisión del CAU prevé nuevas simplificaciones en relación con la clasificación arancelaria, el valor en aduana y el origen para determinar el derecho de aduana de los bienes importados en el marco de las ventas a distancia. El tratamiento arancelario simplificado será aplicado con carácter voluntario por el sujeto pasivo considerado importador. Por lo tanto, si este último desea beneficiarse de los tipos arancelarios preferenciales demostrando el carácter originario de las mercancías o beneficiarse de los tipos de los derechos convencionales o de los tipos de los derechos autónomos aplicables inferiores, podrá hacerlo aplicando los procedimientos ordinarios.

Se espera que las facilidades propuestas para el cálculo de los derechos de aduana compensen los efectos de la supresión del umbral de exención de derechos sobre la carga administrativa que soportan las autoridades aduaneras y las empresas, y simplifiquen los procesos y procedimientos en beneficio de los operadores.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

La presente iniciativa es coherente con el Plan de Acción Aduanero de 2022¹², en el que la Comisión identificó una serie de medidas para impulsar la unión aduanera a un nuevo nivel, y sigue dicho Plan. Las medidas se centraron en cuatro ámbitos principales de intervención: la gestión de riesgos, el comercio electrónico, el cumplimiento y la acción conjunta de la unión aduanera. En particular, en el marco de la acción 9, la Comisión se encargó de examinar los

¹⁰ Informe Especial n.º 12/2019 del Tribunal de Cuentas Europeo, apartados 81 a 88.

¹¹ El [Grupo de Sabios sobre los retos a los que se enfrenta la Unión Aduanera](#) estaba compuesto por 12 miembros de alto nivel procedentes tanto del sector público privado como del privado, con experiencia en asuntos aduaneros, comercio electrónico, gestión de riesgos, cadena de suministro internacional, informática y análisis de datos, legislación sobre mercado interior y Derecho comercial internacional. El grupo, dirigido por Arancha González Laya, antigua ministra de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España, celebró audiencias con cuarenta y ocho [interlocutores](#) y llevó a cabo [una consulta abierta](#). El [informe](#) fue publicado el 30 de marzo de 2022.

¹² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo «Impulsar la unión aduanera a un nuevo nivel: un Plan de Acción», Bruselas, 28.9.2020 [[customs-action-plan-2020_es.pdf \(europa.eu\)](#)]

efectos del comercio electrónico sobre la recaudación de los derechos de aduana y sobre la igualdad de condiciones para los operadores de la UE, incluidos los posibles mecanismos para la recaudación de los derechos de aduana en la línea del nuevo enfoque de recaudación del IVA en el marco de la ventanilla única para las importaciones («IOSS»).

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La presente iniciativa es coherente con la propuesta sobre el IVA en la era digital (ViDA, por sus siglas en inglés)¹³, adoptada por la Comisión el 8 de diciembre de 2022 y que está siendo debatida actualmente en el Consejo. La propuesta ViDA tiene por objeto modernizar y remodelar el sistema del IVA de la UE para adaptarlo a la era digital. Representa un amplio y polifacético conjunto de reformas con tres objetivos principales clave, uno de los cuales es mejorar el concepto de un registro único a efectos del IVA (SVR, por sus siglas en inglés) en la UE. El concepto de registro único a efectos del IVA (SVR) en la UE tiene por objeto introducir medidas para reducir aún más los casos en los que un sujeto pasivo tiene que registrarse a efectos del IVA en más de un Estado miembro.

Además de la propuesta ViDA, el tercer elemento del conjunto de medidas de reforma de la unión aduanera es una propuesta de modificación de la Directiva del IVA¹⁴ con el fin de eliminar el umbral de 150 EUR a efectos de sujeción a las obligaciones tributarias de los sujetos pasivos que facilitan las ventas a distancia de bienes y la aplicación del régimen especial aplicable a las ventas a distancia de bienes importados de terceros territorios o terceros países y de los regímenes especiales de declaración y pago del IVA a la importación. La supresión del umbral de 150 EUR respecto de la franquicia de derechos de aduana junto con la supresión del umbral de 150 EUR respecto del uso de la IOSS debe contribuir a mitigar los casos de infravaloración, protegiendo de este modo los ingresos de los Estados miembros.

La iniciativa apoya la estrategia de crecimiento sostenible de la UE¹⁵, que hace referencia a una mejor recaudación de impuestos, la reducción del fraude, la elusión y la evasión fiscales y la reducción de los costes de cumplimiento para las empresas, los particulares y las administraciones tributarias. La mejora de los sistemas fiscales para favorecer una actividad económica más sostenible y más justa también forma parte de la agenda de sostenibilidad competitiva de la UE.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

El presente Reglamento modifica el Reglamento (CE) n.º 1186/2009 del Consejo, de 16 de noviembre de 2009, relativo al establecimiento de un régimen comunitario de franquicias aduaneras, y el Reglamento (CEE) n.º 2658/87 del Consejo, de 23 de julio de 1987, relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común.

¹³ COM(2022) 701, 703, 704.

¹⁴ Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a las normas del IVA relativas a los sujetos pasivos que facilitan las ventas a distancia de bienes importados y a la aplicación del régimen especial para las ventas a distancia de bienes importados de terceros territorios o terceros países y los regímenes especiales de declaración y liquidación del IVA a la importación

¹⁵ Los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros prevén una amplia gama de reformas destinadas a mejorar el entorno empresarial y a favorecer la adopción de tecnologías digitales y ecológicas. Estas reformas se complementan con importantes esfuerzos para digitalizar las administraciones tributarias, que son un sector estratégico de la Administración pública. [Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible para 2022, COM(2021) 740 final].

Ambas modificaciones se basan en el artículo 31 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Ese artículo establece que el Consejo, a propuesta de la Comisión, fijará los derechos del arancel aduanero común.

- **Proporcionalidad**

La propuesta está en consonancia con el principio de proporcionalidad y no excede de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados, en particular en lo que se refiere al buen funcionamiento de la unión aduanera y del mercado único.

La proporcionalidad queda garantizada por el hecho de que esta iniciativa elimina el umbral de exención de derechos respecto de la importación de envíos de escaso valor en la UE y promueve un enfoque más eficaz y sencillo para la recaudación de derechos de aduana en relación con las mercancías importadas en el marco de las ventas a distancia.

- **Elección del instrumento**

La propuesta requiere la modificación del Reglamento (CE) n.º 1186/2009 del Consejo, de 16 de noviembre de 2009, relativo al establecimiento de un régimen comunitario de franquicias aduaneras (en lo sucesivo, «Reglamento sobre franquicias aduaneras») y el Reglamento (CEE) n.º 2658/87 del Consejo, de 23 de julio de 1987, relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común (en lo sucesivo, «arancel aduanero común»).

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones *ex post* / controles de la adecuación de la legislación existente**

La Comisión no ha llevado a cabo una evaluación *ex post* del Reglamento (CE) n.º 1186/2009 del Consejo y del Reglamento (CEE) n.º 2658/87 del Consejo.

No obstante, los resultados de la evaluación *ex post* del conjunto de medidas sobre el IVA del comercio electrónico son pertinentes en relación con la presente propuesta, ya que ofrecen una visión general de los volúmenes y el valor de las importaciones de envíos de escaso valor en la UE. Estos datos pasaban totalmente desapercibidos a escala de la UE antes de la entrada en vigor del conjunto de medidas sobre el IVA aplicable al comercio electrónico el 1 de julio de 2021, ya que la mayoría de los paquetes se comercializaban en el mercado de la UE sin formalidades aduaneras. Sin embargo, dado que el conjunto de medidas sobre el IVA del comercio electrónico suprimió la exención del IVA a la importación para los bienes de valor inferior a 22 EUR, era necesario introducir el requisito de una declaración oficial en aduana para todos los bienes importados a partir de esa fecha, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de pago del IVA.

La Comisión llevó a cabo una evaluación *ex post* de los primeros seis meses de aplicación del conjunto de medidas sobre comercio electrónico. Los primeros resultados son muy alentadores y demuestran el éxito de las nuevas medidas. Desde la perspectiva de las importaciones, los primeros resultados revelan que en los primeros seis meses se recaudaron aproximadamente 2 000 millones EUR en concepto de IVA específicamente en relación con las importaciones de envíos de escaso valor con un valor intrínseco no superior a 150 EUR. De los 2 000 millones EUR de IVA recaudados en relación con las importaciones de bienes de escaso valor en los primeros seis meses, casi 1 100 millones EUR se recaudaron a través de la ventanilla única para las importaciones (IOSS, por sus siglas en inglés).

La aplicación del conjunto de medidas también ha contribuido a combatir el fraude del IVA. El análisis de los datos aduaneros indica que los ocho principales operadores registrados en la

IOSS representan aproximadamente el 91 % de todas las operaciones declaradas de importación en la UE a través de la IOSS. Se trata de una estadística muy alentadora, ya que muestra el impacto que ha tenido en el cumplimiento la nueva disposición de «sujeto pasivo considerado proveedor», destinada a los mercados, en la medida en que el seguimiento y la auditoría de este número tan limitado de sujetos pasivos bastan para garantizar la recaudación del IVA en este tipo de operaciones.

Teniendo en cuenta el éxito del conjunto de medidas sobre el IVA del comercio electrónico, la propuesta de reforma de la unión aduanera introduce obligaciones claras para los intermediarios del comercio electrónico como «sujetos pasivos considerados importadores» en relación con los productos importados de terceros países que venden a los consumidores de la UE. Estos sujetos pasivos considerados importadores serán responsables de la percepción y el pago de los derechos de importación sobre estas mercancías en consonancia con los principios de la ventanilla única para las importaciones en relación con el IVA. Como consecuencia de ello, el esfuerzo de cumplimiento se centrará aún más en un número mucho menor de grandes operadores del mercado, que serán los que realicen la mayoría de las ventas a distancia de bienes importados en la UE.

- **Consultas con las partes interesadas**

Se solicitó la contribución de las partes interesadas en relación con el contenido de la presente iniciativa en el contexto del estudio sobre «Una revisión integrada e innovadora de las normas de la UE que rigen las operaciones de comercio electrónico procedentes de terceros países desde una perspectiva aduanera y fiscal», elaborado por un contratista externo¹⁶. La consulta se desarrolló entre el 16 de diciembre de 2021 y el 10 de marzo de 2022 y recabó un total de sesenta y nueve respuestas¹⁷. La mayor parte de las aportaciones procedieron de los operadores económicos (empresas y organizaciones empresariales), con treinta y tres respuestas, y por los consumidores (en total, veintiséis respuestas y una aportación adicional de una asociación para la protección de los consumidores). Además, diecinueve Estados miembros respondieron al cuestionario específico.

Los resultados mostraron que alrededor del 65 % de las empresas encuestadas (incluidas las plataformas de comercio electrónico) apoyarían la supresión del umbral aduanero *de minimis* al menos de forma limitada, mientras que, en sus respuestas al cuestionario, las autoridades aduaneras de los Estados miembros no indicaron una clara preferencia ni por suprimir ni por aumentar el umbral de 150 EUR (el 44 % de los encuestados apoyan la supresión del umbral al menos de forma limitada y el 43 % prefieren el aumento del umbral al menos de forma limitada). Sin embargo, no consideraron una opción viable la posibilidad de reducir el umbral (el 57 % de las respuestas indicaban que no debía considerarse en absoluto como una opción).

Además de las observaciones anteriores sobre la consulta pública, mientras se estaba elaborando la evaluación de impacto de la reforma de la unión aduanera se organizaron una serie de actividades de consulta específicas para recabar la opinión de los expertos interesados. Ello incluyó debates en el seno del Grupo de Reflexión, compuesto por los directores generales de las administraciones de aduanas de los Estados miembros y dirigido por la Comisión y el Grupo de Contacto Comercial, que es el principal foro para la consulta

¹⁶ La evaluación de la segunda versión del informe final aún está en curso en el momento de la propuesta.

¹⁷ En total, hubo que ignorar cinco de las sesenta y nueve respuestas para el análisis del cuestionario. Una fue facilitada por una autoridad aduanera de un Estado miembro y esta respuesta se tuvo en cuenta en la evaluación de la encuesta de las autoridades nacionales. Otras 4 respuestas se proporcionaron sin ningún contenido fáctico y, por lo tanto, no se tuvieron en cuenta para el análisis.

de las empresas a escala de la Unión sobre el desarrollo y la aplicación de cuestiones relacionadas con las aduanas y la evolución de la política aduanera.

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

Al preparar la presente iniciativa, la Comisión tuvo en cuenta el análisis incluido en el estudio mencionado realizado por un contratista externo. Dicho análisis está vinculado a la acción 9 del Plan de Acción Aduanero, en el cual la Comisión se esforzó por examinar los efectos del comercio electrónico sobre la recaudación de los derechos de aduana y sobre la igualdad de condiciones para los operadores de la UE, incluidos los posibles mecanismos para la recaudación de los derechos de aduana en consonancia con el nuevo enfoque de recaudación del IVA en el marco de la ventanilla única para las importaciones («IOSS»). El estudio evaluó las posibles implicaciones de modificar el umbral de franquicia de derechos de 150 EUR examinando y comparando tres opciones diferentes: 1) la supresión del umbral de franquicia de derechos; 2) su incremento a 1 000 EUR; 3) su reducción a 22 EUR. El estudio llegó a la conclusión de que la supresión del umbral de 150 EUR sería la opción que llevaría consigo el mayor aumento de ingresos y permitiría nivelar en la mayor medida posible las condiciones de competencia entre los vendedores extranjeros y el mercado nacional. También eliminaría el fraude o la evasión del pago de derechos de aduana resultante del fraccionamiento de los envíos y reduciría el incentivo para la infravaloración. Por lo tanto, se llegó a la conclusión de que la supresión del umbral aduanero *de minimis* sería la opción que aportaría mayores beneficios.

Además, la Comisión se basó en el análisis realizado por otro contratista externo para el estudio «VAT in the Digital Age» (El IVA en la era digital). Dicho estudio también había contribuido a la propuesta de modificación de la Directiva 2006/112/CE para ampliar la norma de los sujetos pasivos considerados proveedores, la IOSS y las disposiciones especiales a fin de que cubrieran las importaciones de mercancías superiores a 150 EUR, que forma parte del presente paquete sobre la reforma de la unión aduanera.

El objetivo del estudio era, en primer lugar, evaluar la situación existente en lo que respecta a los requisitos de notificación digital, el tratamiento a efectos del IVA de la economía de plataformas, un único registro a efectos del IVA y la ventanilla única para las importaciones (IOSS). En segundo lugar, evaluar el impacto de una serie de posibles iniciativas de actuación en estos ámbitos. Dicho estudio examinó específicamente la posibilidad de suprimir el umbral de 150 EUR aplicable a la IOSS. El estudio señaló que las ventas a distancia de bienes importados de valor superior a 150 EUR y las ventas a distancia de productos sujetos a impuestos especiales representan alrededor del 10-20 % del valor total de las importaciones de ventas a distancia en el comercio electrónico en la UE.

- **Evaluación de impacto**

La reforma de las normas aduaneras relativas al comercio electrónico se examinó en el contexto de la evaluación de impacto de la reforma de la unión aduanera, de la que forma parte la presente propuesta¹⁸. Tras un dictamen negativo emitido el 28 de octubre de 2022, el Comité de Control Reglamentario emitió un dictamen favorable sobre la evaluación de impacto en apoyo del paquete de reforma de la unión aduanera el 27 de enero de 2023. El Comité recomendó que se añadieran más detalles, entre otras cosas, sobre cómo se determinaban las opciones en materia de comercio electrónico, en particular sobre el motivo para suprimir la exención de 150 EUR y hacer de las plataformas electrónicas «sujetos pasivos considerados importadores», y una explicación más detallada sobre la introducción de

¹⁸ SWD(2023)140.

un «sistema por categorías» para el cálculo de los derechos, especialmente en lo que respecta a la gama de opciones de actuación de que dispone la Comisión. La evaluación de impacto se modificó en consecuencia.

La evaluación de impacto identificó cinco ámbitos principales de problemas que dan lugar a deficiencias y vulnerabilidades en el funcionamiento de la unión aduanera y analizó varias opciones actuación para resolverlos.

Uno de ellos es el aumento del comercio electrónico y los consiguientes cambios en los patrones comerciales (se ha pasado de la tradicional introducción en la UE de grandes cantidades de bienes mediante su flete, hasta millones de pequeños envíos expedidos directamente a los consumidores particulares), que han planteado nuevos retos a las aduanas. Estas no están preparadas para hacer frente al aumento de los volúmenes de mercancías y declaraciones. A pesar de los cambios introducidos por el conjunto de medidas sobre el IVA del comercio electrónico y aplicables desde el 1 de julio de 2021, destinados a combatir el fraude del IVA inherente al uso indebido de la exención del IVA a la importación, persisten algunos problemas, como la infravaloración, en particular mediante el fraccionamiento de envíos para evitar el pago de derechos de importación.

Por lo tanto, al analizar en qué medida debían modificarse los procesos relacionados con el comercio electrónico, se descartaron las opciones de reducción o aumento de la franquicia de derechos de aduana de 150 EUR. El motivo fue que ninguno de los problemas detectados (falseamiento de la competencia, complejidad, incertidumbre, dificultades de control y fraude) estaba vinculado al importe objeto de la franquicia, sino a la propia existencia de esta. También se descartó la posibilidad de que los consumidores declaren en aduana las mercancías que compran en línea, ya que se considera gravosa para ellos, mientras que los que introducen las mercancías en el mercado de la Unión son los intermediarios de comercio electrónico, no los consumidores.

Según la evaluación de impacto, los derechos de aduana adicionales sobre el tráfico de comercio electrónico se estiman en unos 13 000 millones EUR a lo largo de 15 años. La mejora de la información de los operadores económicos en el marco de los nuevos procesos, la centralización de los datos en el Centro Aduanero de Datos de la UE y el papel operativo de la Autoridad Aduanera de la Unión Europea también permitirían prevenir significativamente la pérdida de ingresos derivada de prácticas fraudulentas como la infravaloración o la clasificación errónea de las mercancías («salvar la brecha aduanera»).

- **Adecuación regulatoria y simplificación**

La presente propuesta forma parte de la reforma de la unión aduanera, que es una iniciativa REFIT para simplificar los procesos aduaneros a través de una mejor interacción entre las aduanas y los operadores económicos, centrándose en los operadores y las cadenas de suministro en lugar de en las operaciones individuales que, a día de hoy, están sujetas a diversas formalidades. Las empresas (incluidas las plataformas de comercio electrónico) que ofrezcan visibilidad aduanera a lo largo de sus cadenas de suministro disfrutarán de procedimientos más sencillos y rápidos, al proporcionar a las aduanas acceso a sus datos comerciales. Se espera que la simplificación y centralización de las funciones a varios niveles dé lugar a una reducción de la burocracia y a la simplificación de los procesos y procedimientos en beneficio de los operadores.

Se espera que el eventual aumento de la carga administrativa relacionada con la supresión propuesta del umbral de la franquicia aduanera se vea compensado por el tratamiento arancelario simplificado a través del sistema de distribución en cinco categorías. Ahora bien, ese aumento debería ser limitado, ya que, desde el 1 de julio de 2021, ya se exige una

declaración en aduana electrónica para todas las mercancías importadas en la UE. Por lo tanto, el tratamiento arancelario simplificado, complementado con nuevas facilidades para la valoración en aduana y el origen, propuesto como parte de la revisión del CAU, simplificará la determinación de los derechos de aduana respecto de las mercancías objeto de comercio electrónico y reducirá la carga administrativa tanto en beneficio de las autoridades aduaneras como de los operadores económicos.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

Se calcula que la presente propuesta aumentará los ingresos en concepto de derechos de aduana en aproximadamente 13 000 millones EUR en un período de 15 años respecto de los presupuestos nacionales y de la UE de los Estados miembros, ya que suprimirá el umbral de franquicia de derechos de aduana en el caso de la importación de envíos de escaso valor. Además, se espera reducir el incentivo para la infravaloración y eliminar el incentivo para fraccionar artificialmente los envíos de modo que se beneficien indebidamente de la franquicia arancelaria. La introducción del método simplificado de recaudación de derechos de aduana reducirá la carga administrativa que soportan las autoridades aduaneras y los operadores del comercio electrónico. Sobre la base de los principios y mecanismos de la ventanilla única para las importaciones (IOSS) para el IVA, las tiendas y plataformas web de comercio electrónico podrán recaudar derechos de aduana además del IVA. Ello aumentará la transparencia de los precios, ya que el precio final de venta en el momento del pago cubrirá todos los costes adicionales en que incurren los consumidores hasta destino.

Los productos sujetos a impuestos especiales armonizados en la UE quedan excluidos del tratamiento arancelario simplificado. También deben excluirse las mercancías sujetas a medidas de política comercial, como las medidas antidumping, antisubvención o de salvaguardia.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

El Comité del Código Aduanero (CCC) y el Grupo de Expertos en Aduanas (CEG), órganos consultivos sobre cuestiones aduaneras en los que participan representantes de todos los Estados miembros y que están presididos por funcionarios de la Comisión de la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera (DG TAXUD), debatirán los eventuales problemas de interpretación que puedan surgir en los distintos Estados miembros en relación con la nueva legislación.

Además, las nuevas normas aduaneras sobre comercio electrónico serán objeto de seguimiento y evaluación en el contexto del marco más amplio de seguimiento y evaluación previsto en la propuesta de revisión del CAU por parte de la Comisión.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

Para resolver los problemas detectados en el ámbito de las mercancías objeto de comercio electrónico procedentes de terceros países, la presente propuesta incluye dos elementos principales. El primer elemento es la supresión de la franquicia aduanera para las mercancías de hasta 150 EUR. Ello se lograría mediante la supresión del capítulo V del Reglamento (CE) n.º 1186/2009 del Consejo, de 16 de noviembre de 2009.

El segundo elemento es un método simplificado de cálculo de derechos basado en cinco categorías diferentes (cada una de las cuales se corresponde con un tipo de derecho diferente) destinado a reducir la carga administrativa derivada del cálculo de los tipos de los derechos de

aduanas aplicables a las mercancías objeto de comercio electrónico, y orientado tanto a las aduanas como a las empresas.

El concepto de sistema simplificado de tipos de derechos de aduana, el denominado «sistema por categorías», se basa en un modelo canadiense vigente desde 2012 en relación con los bienes destinados al uso privado (de empresa a consumidor o de consumidor a consumidor) con un valor de hasta 500 CAD (alrededor de 340 EUR)¹⁹. De acuerdo con este planteamiento, hay un número limitado de «categorías de derechos» cada una de las cuales incluye clases de mercancías claramente especificadas a las que se aplica un tipo de derecho fijo. Dentro del sistema por categorías, los tipos de los derechos aplicables a los productos individuales pueden ser ligeramente superiores al tipo aplicable sobre la base del código de mercancías completo.

La propuesta prevé cinco categorías correspondientes a tipos del derecho *ad valorem* respectivos del 0 % (por ejemplo, libros, impresos, obras de arte), 5 % (por ejemplo, juguetes, instrumentos musicales, cubiertos de metal), 8 % (por ejemplo, productos de seda y algodón, productos cerámicos, productos fotográficos), 12 % (por ejemplo, artículos de cuero, bolsas de viaje) y 17 % (por ejemplo, calzado y artículos de vidrio), y hacen referencia a las mercancías identificadas basándose en los capítulos del sistema armonizado. No obstante, los operadores económicos seguirán teniendo que indicar el número de código del sistema armonizado de seis dígitos, que sigue siendo un requisito en materia de información anticipada sobre la carga con arreglo a la propuesta legislativa sobre la revisión del CAU. Las mercancías que actualmente tienen un tipo de derecho *erga omnes* del 0 % seguirán beneficiándose de derechos nulos.

Los productos sujetos a impuestos especiales armonizados, así como los productos sujetos a medidas antidumping, antisubvención o de salvaguardia, quedarán excluidos del enfoque simplificado de recaudación de derechos.

El sistema por categorías toma como referencia los tipos de los derechos convencionales existentes y no tiene en cuenta el carácter originario de las mercancías. Sin embargo, si el operador económico desea beneficiarse de tipos arancelarios preferenciales demostrando el carácter originario de las mercancías, podrá hacerlo aplicando los procedimientos ordinarios. Del mismo modo, si el operador económico desea beneficiarse de los tipos de los derechos convencionales o de los tipos de los derechos autónomos aplicables inferiores, podrá hacerlo aplicando los procedimientos ordinarios. La franquicia de derechos en la importación de mercancías con un valor total de hasta 150 EUR por envío se suprimirá a partir del 1 de marzo de 2028. A partir de esa fecha, los importadores podrán optar por el tratamiento arancelario simplificado para el cálculo de los derechos de aduana adeudados por las mercancías importadas objeto de comercio electrónico y los sujetos pasivos considerados importadores empezarán a facilitar información al Centro Aduanero de Datos de la UE en relación con las operaciones relacionadas con mercancías vendidas a consumidores en la UE y expedidas desde un tercer territorio o un tercer país.

¹⁹ [Canada's Low-Value Shipments Policy Regarding the Application of Customs Duties](#) (Política canadiense de aplicación de derechos de aduana a los envíos de escaso valor), Grupo de Trabajo de la OMC sobre microempresas y pequeñas y medianas empresas, septiembre de 2021.

Propuesta de

REGLAMENTO DEL CONSEJO

por el que se modifican el Reglamento (CEE) n.º 2658/87 en lo que respecta a la introducción de un tratamiento arancelario simplificado para las ventas a distancia de bienes y el Reglamento (CE) n.º 1186/2009 en lo que respecta a la supresión del umbral de franquicia de derechos de aduana

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 31,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

- (1) El capítulo V del Reglamento (CE) n.º 1186/2009 del Consejo¹ establece la franquicia de derechos de importación respecto de las mercancías enviadas directamente desde un tercer país a un destinatario en la Unión en envíos cuyo valor intrínseco total no sea superior a 150 EUR. Hasta el 1 de julio de 2021, existía también una exención del IVA a la importación de bienes cuyo valor no fuese superior a 22 EUR. El aumento del volumen de importaciones de escaso valor tras el explosivo crecimiento del comercio electrónico y las consiguientes facilitaciones dificultaron el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias y no tributarias por parte de las autoridades aduaneras. Por consiguiente, la Directiva (UE) 2017/2455 del Consejo² suprimió la exención del IVA a la importación de estos bienes de escaso valor a fin de proteger los ingresos fiscales de los Estados miembros, crear unas condiciones de competencia equitativas en favor de las empresas afectadas y reducir al máximo las cargas que pesan sobre ellas.
- (2) Al mismo tiempo, el mantenimiento de la franquicia de derechos de aduana respecto de las mercancías de valor inferior a 150 EUR ha posibilitado el abuso sistemático de dicho umbral mediante la infravaloración y el fraccionamiento de los envíos.
- (3) En un entorno aduanero digitalizado en el que se dispone de datos electrónicos correspondientes a todas las mercancías importadas, independientemente de su valor, ya no está justificado mantener la franquicia de derechos de aduana, que se introdujo para evitar la carga administrativa desproporcionada que pesaba sobre las autoridades aduaneras, las empresas y los particulares. Paralelamente, teniendo en cuenta que las importaciones de escaso valor han adquirido volúmenes muy significativos, resulta necesario proteger los intereses financieros de la Unión y de sus Estados miembros.
- (4) Por consiguiente, procede suprimir del capítulo V del Reglamento (CE) n.º 1186/2009 el umbral por debajo del cual las mercancías sin valor estimable que no sea superior a

¹ Reglamento (CE) n.º 1186/2009 del Consejo, de 16 de noviembre de 2009, relativo al establecimiento de un régimen comunitario de franquicias aduaneras (DO L 324 de 10.12.2009, p. 23).

² Directiva (UE) 2017/2455 del Consejo, de 5 de diciembre de 2017, por la que se modifican la Directiva 2006/112/CE y la Directiva 2009/132/CE en lo referente a determinadas obligaciones respecto del impuesto sobre el valor añadido para las prestaciones de servicios y las ventas a distancia de bienes (DO L 348 de 29.12.2017, p. 7).

150 EUR por envío están exentas de derechos de aduana en el momento de la importación.

- (5) No obstante, el cálculo del derecho aplicable es una tarea compleja basada en la clasificación arancelaria, el valor en aduana y el origen de las mercancías. La aplicación de este método en el comercio electrónico generaría a menudo una carga administrativa desproporcionada tanto para las aduanas como para las empresas. A fin de evitarlo, es necesario ofrecer a los intermediarios del comercio electrónico la posibilidad de aplicar un tratamiento arancelario simplificado basado en un sistema de categorización en cinco niveles, en el que cada una de las categorías esté asociada a un tipo de derecho diferente en función de las mercancías vendidas al consumidor final. Las mercancías que actualmente tienen un tipo de derecho *erga omnes* del 0 % seguirán beneficiándose de derechos nulos.
- (6) El sistema por categorías debe tomar como referencia los tipos de los derechos convencionales existentes y no debe tener en cuenta el carácter originario de las mercancías. No obstante, si los importadores desean aplicar tipos de los derechos convencionales o tipos de los derechos autónomos aplicables inferiores, o beneficiarse de tipos arancelarios preferenciales demostrando el carácter originario de las mercancías, pueden hacerlo aplicando los procedimientos ordinarios, ya que el recurso al tratamiento arancelario simplificado es facultativo.
- (7) Los productos sujetos a impuestos especiales armonizados y las mercancías objeto de medidas antidumping, antisubvención o de salvaguardia deben quedar excluidos del tratamiento arancelario simplificado para las ventas a distancia de mercancías importadas de terceros países. Además, las mercancías correspondientes a los capítulos 73, 98 y 99 de la nomenclatura combinada también quedan excluidas porque, debido a su naturaleza (respectivamente, productos siderúrgicos, instalaciones industriales completas y mercancías importadas o exportadas en circunstancias especiales), su importación no se acoge a ninguna simplificación.
- (8) En consonancia con el principio de proporcionalidad contemplado en el artículo 5 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados, en particular en lo que se refiere al buen funcionamiento de la unión aduanera y del mercado único. La proporcionalidad queda garantizada por el hecho de que esta iniciativa elimina el umbral de exención de derechos respecto de la importación de envíos de escaso valor en la UE y promueve un enfoque más eficaz y sencillo para la recaudación de derechos de aduana en relación con las mercancías importadas en el marco de las ventas a distancia.
- (9) Procede, por tanto, modificar en consecuencia los Reglamentos (CE) n.º 2658/87 y (CE) n.º 1186/2009.

HA ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

Artículo 1

El Reglamento (UE) n.º 2658/87 se modifica como sigue:

- 1) En el artículo 1, se añaden los apartados 4 y 5 siguientes:

«4. No obstante lo dispuesto en el apartado 3, a petición del importador, se cobrarán derechos de aduana sobre las importaciones de mercancías cuya entrega se considere una venta a distancia de bienes importados de terceros

territorios o terceros países en el sentido del artículo 14, apartado 4, punto 2), de la Directiva 2006/112/CE, de conformidad con el tratamiento arancelario simplificado para las ventas a distancia establecido en el cuadro de la primera parte, título II, punto G, del anexo I.

5. El tratamiento arancelario simplificado para las ventas a distancia a que se refiere el apartado 4 no se aplicará:

- a) a las mercancías a que se refiere el artículo 1, apartado 1, de la Directiva (UE) 2020/262 del Consejo³;
- b) a las mercancías a las que se hayan aplicado medidas de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/1036⁴, el Reglamento (UE) 2016/1037⁵, el Reglamento (UE) 2015/478⁶ o el Reglamento (UE) 2015/755⁷, independientemente de su origen; y
- c) a ninguna mercancía comprendida en los capítulos 73, 98 y 99.».

2) El anexo I se modifica de conformidad con el anexo del presente Reglamento.

Artículo 2

Queda suprimido el capítulo V del Reglamento (CE) n.º 1186/2009 del Consejo.

Artículo 3

El presente Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Será aplicable a partir del 1 de marzo de 2028.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*

³ Directiva (UE) 2020/262 del Consejo, de 19 de diciembre de 2019, por la que se establece el régimen general de los impuestos especiales (DO L 058 de 27.2.2020, p. 4).

⁴ Reglamento (UE) 2016/1036 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Unión Europea (DO L 176 de 30.6.2016, p. 21).

⁵ Reglamento (UE) 2016/1037 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, sobre la defensa contra las importaciones subvencionadas originarias de países no miembros de la Unión Europea (DO L 176 de 30.6.2016, p. 55).

⁶ Reglamento (UE) 2015/478 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2015, sobre el régimen común aplicable a las importaciones (DO L 83 de 27.3.2015, p. 16).

⁷ Reglamento (UE) 2015/755 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, sobre el régimen común aplicable a las importaciones de determinados terceros países (DO L 123 de 19.5.2015, p. 33).