

Evaluación de la calidad del servicio prestado por la Ventanilla Única para el Comercio Exterior de Canarias (VEXCAN)



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Evaluación de la Calidad del servicio prestado por la Ventanilla Única para el Comercio Exterior de Canarias (VEXCAN)

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

2012

Siendo voluntad del Gobierno el impulso de la evaluación de los resultados de los programas y políticas públicas, así como el desarrollo de la transparencia, la mejora del uso de los recursos y la calidad de los servicios a los ciudadanos, y en conformidad con el artículo 23 del Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, corresponde al Consejo de Ministros la aprobación de los programas y políticas públicas que serán objeto de evaluación por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

En su virtud, el Consejo de Ministros en su reunión de 4 de marzo de 2011, acordó los programas y políticas públicas objeto de evaluación en 2011, entre los cuales está la Evaluación de la calidad del servicio prestado por Ventanilla Única para el Comercio Exterior de Canarias (VEXCAN).

Evaluación de la calidad del servicio prestado por la
Ventanilla Única para el Comercio Exterior de Canarias (VEXCAN)

Edita:

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas
y la Calidad de los Servicios (AEVAL)

Edición 2012

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas
Y la Calidad de los Servicios
Departamento de Calidad

Equipo de Evaluación:

Carmen Alcalá Sacristán, AEAT
Ana María López Ansedé, AEVAL
Joaquín Ruiz López, AEVAL (Dirección)

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

NIPO: 632-12-010-8

ÍNDICE

GLOSARIO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS	7
ÍNDICE DE FIGURAS	8
ÍNDICE DE TABLAS	9
ÍNDICE DE GRÁFICOS	10
I. INTRODUCCIÓN	11
I.1 MANDATO Y OBJETO DE EVALUACIÓN	11
I.2 ANTECEDENTES INMEDIATOS	12
I.3 OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN	12
I.4 UTILIDAD DE LA EVALUACIÓN	13
I.5 PROGRAMACIÓN DE LA EVALUACIÓN	13
II. DESCRIPCIÓN DEL SERVICIO OBJETO DE LA EVALUACIÓN.....	15
II.1 CONTEXTO DE LA INTERVENCIÓN	15
II.1.1 <i>La Fiscalidad Indirecta a la entrada de mercancías en Canarias</i>	15
II.1.1.1 El Arancel Aduanero Común y las Medidas Específicas Arancelarias	16
II.1.1.2 Régimen Especial de Abastecimiento (REA)	17
II.1.1.3 Impuestos especiales estatales.....	18
II.1.1.4 Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)	18
II.1.1.5 El Régimen Fiscal de Canarias (REF)	18
II.1.2 <i>Gestión Administrativa de la fiscalidad indirecta en Canarias</i>	19
II.1.2.1 <i>Ámbito competencial: La Aduana y la Administración Tributaria</i> <i>Canaria (ATC)</i>	19
II.1.2.2 <i>Otras instituciones competentes: la Aduana Parafiscal</i>	21
II.1.2.3 <i>El representante aduanero: Agentes y Transitarios de Aduanas</i>	22
II.1.3 <i>Procedimiento de gestión aduanera y de importación/ exportación</i>	23
II.1.3.1 <i>Despacho aduanero de la AEAT</i>	23
II.1.3.2 <i>Despacho de importación/exportación de la ATC</i>	26
II.1.3.3 <i>Problemas derivados de esta gestión</i>	27
II.2 <i>INCORPORACIÓN DEL PROBLEMA A LA AGENDA PÚBLICA</i>	29
II.3 <i>EL CONVENIO DE COLABORACIÓN SUSCRITO POR LA AEAT Y LA ATC</i>	30
III. ENFOQUE METODOLÓGICO Y HERRAMIENTAS DE EVALUACIÓN	35
III.1 ENFOQUE METODOLÓGICO	35
III.1.1 <i>Criterios de evaluación</i>	36
III.2 HERRAMIENTAS DE EVALUACIÓN	37
IV. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS	39
IV.1 DEFINICIÓN CONSENSUADA DE LOS OBJETIVOS PÚBLICOS.....	42
IV.1.1. <i>Planificación, diseño y desarrollo de VEXCAN</i>	43
IV.1.2. <i>Seguimiento y Evaluación</i>	47
IV.2 LA DIRECCIÓN ORIENTADA AL LOGRO DE LOS OBJETIVOS	47
IV.3 EL RENDIMIENTO DE LA GESTIÓN.....	53

<i>IV.3.1. Rendimiento Objetivo</i>	53
IV.3.1.1. Punto único de presentación de declaraciones.....	53
IV.3.1.2 Simplificación de trámites	54
IV.3.1.2 Disminución de tiempos de tramitación.....	59
IV.3.1.3 Disminución de costes de gestión.....	64
IV.3.1.4 Otros resultados	66
<i>IV.3.2. Percepción de los usuarios y otros grupos de interés</i>	68
IV.3.2.1 Percepción de los usuarios directos en relación al grado de satisfacción con el funcionamiento de la plataforma VEXCAN.....	68
IV.3.2.2 Percepción de los usuarios directos e indirectos sobre los beneficios de operar con VEXCAN	72
IV.3.2.3 Percepción de los usuarios directos e indirectos en relación al papel de VEXCAN en el ámbito del comercio exterior en Canarias.	79
<i>IV.3.3 Comparación referencial (Benchmarking)</i>	80
IV.4. PROYECTOS FUTUROS EN EL ÁMBITO DE VEXCAN	81
<i>IV.4.1 Despacho Postal</i>	82
<i>IV.4.2 Convenios derivados</i>	83
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	85
ANEXOS	95

Glosario de siglas y acrónimos

AAC:	Arancel Aduanero Común
AEAT:	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AEVAL:	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
AGE:	Administración General del Estado
AIEM:	Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en Canarias
ATC:	Administración Tributaria Canaria
BUDANET:	Base de Datos Unificada de Aduanas
CEE:	Comunidad Económica Europea
CIRCE:	Centro de Información y Red de Creación de Empresas
DUA:	Documento Único Administrativo
EUGO:	Ventanilla Única de Directiva de la Servicios
IGIC:	Impuesto General Indirecto Canario
IVA:	Impuesto sobre el Valor Añadido
MEA:	Medidas Específicas Arancelarias
PROEXCA:	Sociedad Canaria de Fomento Económico S.A.
REA:	Régimen Especial de Abastecimiento
REF:	Régimen Económico Fiscal Canario
TARIC:	Integrated Tariff of the European Communities
VEXCAN:	Ventanilla Única para el Comercio Exterior de Canarias
VUE:	Ventanilla Única Empresarial

Índice de figuras

Figura 1: Cronograma evaluación de la calidad del servicio prestado por VEXCAN .	14
Figura 2: Diagrama del proceso de importación antes de VEXCAN.....	28
Figura 3: Triángulo de actores y relaciones institucionales	31
Figura 4: Iter metodológico de la Evaluación	38
Figura 5: Esquema conceptual de la Evaluación	41
Figura 6: Cuadro de objetivos del Convenio	44
Figura 7: Cuadro de objetivos de las administraciones	44
Figura 8: Fases de implantación de VEXCAN	52
Figura 9: Cuadro de cumplimiento de objetivos	54
Figura 10: Diagrama del proceso de importación después de VEXCAN	55
Figura 11: Conceptos de gasto asociados a VEXCAN	64

Índice de tablas

Tabla 1: DUAs de importación tramitados en 2005.....	29
Tabla 2: Número de DUAs de Exportación.....	50
Tabla 3: Número de DUAs de Importación	51
Tabla 4: Tiempo medio de despacho de DUAs naranjas y rojos (en minutos).....	60
Tabla 5: Comparación satisfacción global 2008-2011	78

Índice de gráficos

Gráfico 1: Número mensual de DUAs de importación.....	51
Gráfico 2: Número de Declarantes en VEXCAN	59
Gráfico 3: Porcentajes medios de DUAs de importación (2007-2010)	60
Gráfico 4: Tiempo medio de despachos de importación rojos y naranjas (en minutos)	61
Gráfico 5: Porcentaje de DUAs de importación con circuito Naranja y Rojo	62
Gráfico 6: Tiempo medio mensual de despacho de DUAs de importación Naranjas y Rojos 2007 y 2010 (en minutos)	62
Gráfico 7: Evolución tiempo medio total de despacho de importación (en minutos)	63
Gráfico 8: Evolución DUAs importación/tiempos de despacho (en minutos)	63
Gráfico 9: Satisfacción con el funcionamiento general de VEXCAN por tipo de usuario.....	69
Gráfico 10: Satisfacción con el funcionamiento general de VEXCAN según volumen de uso.....	70
Gráfico 11: Satisfacción con los atributos de la plataforma VEXCAN	71
Gráfico 12: Coeficientes de correlación entre la satisfacción con los distintos atributos y la satisfacción global	72
Gráfico 13: Valoración de los beneficios de VEXCAN por tipo de usuario	73
Gráfico 14: Valoración de los beneficios de VEXCAN según volumen de uso	74
Gráfico 15: Beneficios de operar a través de VEXCAN.....	74
Gráfico 16: Beneficios de operar a través de VEXCAN (I)	75
Gráfico 17: Beneficios de operar a través de VEXCAN (II).....	76
Gráfico 18: Beneficios de operar a través de VEXCAN (III).....	77
Gráfico 19: Trámites adicionales.....	79

I. Introducción

I.1 Mandato y objeto de evaluación

La disposición adicional primera de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos autorizó al Gobierno para la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (en adelante AEVAL). En su apartado 2, la disposición adicional estableció que el Consejo de Ministros aprobaría anualmente los programas y políticas públicas cuya evaluación incluirá la Agencia en su Plan de Trabajo.

En el mismo sentido, el artículo 23 del Estatuto de AEVAL, aprobado por el Real Decreto 1418/2006 de 1 de diciembre dispuso que, una vez establecidos por el Consejo de Ministros los programas y políticas públicas que serían objeto de evaluación cada año, formarían parte de un Plan de Trabajo que se publicaría en el «Boletín Oficial del Estado».

Así, en su reunión de 4 de marzo de 2011, el Consejo de Ministros aprobó los programas y políticas públicas que serían objeto de evaluación por AEVAL en el año 2011. El correspondiente plan de trabajo relativo a dichas políticas y programas, se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» mediante Orden TAP/700/2011 de 17 de marzo, que incluía el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2011 citado antes, del que formaba parte la *Evaluación externa de la Calidad del Servicio prestado por la Ventanilla Única para el Comercio Exterior de Canarias (VEXCAN)* como objeto de evaluación.

El tenor literal de este mandato es el siguiente:

"La Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Comunidad Autónoma de Canarias han adoptado un procedimiento único y conjunto de presentación de declaraciones por medios telemáticos. Este procedimiento, denominado «Ventanilla Única de presentación de declaraciones de importación y exportación y aduaneras en Canarias», VEXCAN, está basado, entre otros aspectos, en el establecimiento de un único punto válido de presentación de declaraciones telemáticas por los obligados tributarios, para efectuar los despachos aduaneros y de importación y exportación relativos a los tributos derivados del Régimen Económico Fiscal de Canarias, que surta efecto ante la Administración Tributaria Canaria y ante la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

La evaluación, que aplicará en su desarrollo la metodología de evaluación de la calidad de los servicios, se centrará en valorar en qué medida este instrumento de colaboración ha mejorado los resultados del comercio exterior e incrementado la satisfacción de los obligados tributarios.

La unidad responsable de la evaluación será el Departamento de Calidad de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, teniendo como órgano responsable de la Intervención a la

Agencia Estatal de Administración Tributaria del Ministerio de Economía y Hacienda.

La fecha de presentación de la evaluación será el primer trimestre de 2012”.

El presente informe de evaluación, se estructura de la siguiente forma: tras este primer apartado introductorio, en el segundo capítulo se describe en su contexto la intervención pública objeto de evaluación (el servicio prestado por VEXCAN). En el tercero, se exponen el enfoque metodológico y las herramientas de evaluación utilizadas. En el cuarto capítulo se realiza el análisis de los datos obtenidos y se interpretan sus resultados. El quinto capítulo se dedica a las conclusiones, formulándose también en él las recomendaciones correspondientes para la mejora de la VEXCAN. Finalmente, en el apartado Anexos se aporta la documentación que permite ampliar detalles sobre la evaluación.

I.2 Antecedentes inmediatos

Para dar cumplimiento al mandato del Consejo de Ministros e instrumentar la evaluación de VEXCAN, AEVAL y la Agencia Tributaria, elaboraron y firmaron los Términos de Referencia de la evaluación el 30 de junio de 2011. De acuerdo con dichos términos de referencia (que figuran en el Anexo correspondiente) el 11 de julio se constituyó, en la sede de la Dependencia de Aduanas e Impuestos Especiales de Las Palmas de Gran Canaria, la Comisión de Seguimiento de la evaluación.

Debe destacarse, y así consta en los Términos de Referencia, que ambas partes consideraron conveniente que el equipo de evaluación fuera de composición mixta (AEVAL-AEAT), equipo que mantuvo una reunión informativa con el Director General de Tributos del Gobierno de Canarias y el responsable en VEXCAN de la Administración Tributaria Canaria (ATC) el 27 de julio de 2011 en Santa Cruz de Tenerife.

I.3 Objetivos de la evaluación

De acuerdo con los Términos de Referencia la evaluación de VEXCAN se lleva a cabo para cubrir cuatro objetivos principales:

1. Identificar en qué medida VEXCAN ha mejorado los resultados del comercio exterior en Canarias en términos de simplificación administrativa, agilización del tráfico aduanero y lucha contra el fraude fiscal.
2. Conocer el grado de satisfacción de los usuarios de VEXCAN.
3. Valorar en qué medida se han cumplido los objetivos establecidos en el Convenio de Colaboración suscrito el 8 de julio de 2005 entre la Agencia Tributaria y la Comunidad Autónoma de Canarias, para la creación de una ventanilla única aduanera de presentación telemática

de declaraciones de importación, exportación y aduaneras en Canarias.

4. Identificar qué elementos de mejora operativa (eficacia) y de reducción de costes y tiempo de despacho (eficiencia) ha supuesto VEXCAN en la gestión aduanera y de importación y exportación: unificación de trámites, eliminación de duplicidades, simplificación de las obligaciones tributarias y mejora de la gestión aduanera, todos ellos dentro del marco institucional y competencial de las AAPP actuantes.

I.4 Utilidad de la evaluación

Atendiendo a los beneficios esperados y efectos pretendidos por el proyecto VEXCAN, su evaluación será útil para:

- Analizar la calidad del servicio prestado por VEXCAN en su perspectiva objetiva, como instrumento de colaboración y coordinación entre administraciones tributarias, y subjetiva o de medida de la satisfacción de los declarantes y del beneficio que ha supuesto para ellos la implantación de VEXCAN.
- Valorar la contribución de VEXCAN a los planes de simplificación administrativa de la Agencia Tributaria.
- Retroalimentar la estrategia de la AEAT en materia de ventanillas únicas y colaboración con otras administraciones públicas (AAPP) en la prestación de servicios al contribuyente.
- Valorar el alcance y posibilidades de colaboración de la AEAT con las administraciones territoriales en la prestación de servicios al contribuyente, basados en los principios inspiradores de VEXCAN: tramitación telemática, simplificación y reducción de costes.
- Contribuir a la lucha contra el fraude tributario y aduanero mediante la colaboración interadministrativa.
- Servir de buena práctica para el estudio sobre posibles duplicidades, solapamientos e ineficiencias en el Estado Autonómico.
- Contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad, elementos claves de la gobernanza.

I.5 Programación de la evaluación

Para su desarrollo, la evaluación ha sido llevada a cabo mediante la programación y cumplimiento del cronograma que figura a continuación.

Figura 1: Cronograma evaluación de la calidad del servicio prestado por VEXCAN

Id.	Nombre de tarea	Comienzo	Fin	Duración	2011												2012		
					mar	abr	may	jun	jul	ago	sep	oct	nov	dic	ene	feb	mar		
1	Encargo del Consejo de Ministros	01/03/2011	04/03/2011	,8s															
2	Análisis del encargo	01/03/2011	27/05/2011	12,8s	█														
3	Elaboración de los Términos de Referencia (TdR)	23/05/2011	21/07/2011	8,8s	█														
4	Constitución de la Comisión de Seguimiento (11-julio-2011)	01/07/2011	15/07/2011	2,2s	█														
5	Recopilación y estudio de documentos	01/04/2011	30/11/2011	34,8s	█														
6	Entrevistas con gestores y grupos de interés	18/07/2011	29/07/2011	2s	█														
7	Preparación de la encuesta y del cuestionario	01/07/2011	14/09/2011	10,8s	█														
8	Preparación del grupo de discusión	12/07/2011	30/09/2011	11,8s	█														
9	Trabajo de campo encuesta	15/09/2011	14/10/2011	4,4s	█														
10	Trabajo de campo grupo de discusión	03/10/2011	14/10/2011	2s	█														
11	Análisis de información: encuesta	17/10/2011	30/11/2011	6,6s	█														
12	Análisis de la información: grupo de discusión	17/10/2011	30/11/2011	6,6s	█														
13	Redacción del borrador del informe de evaluación	01/12/2011	29/02/2012	13s	█														
14	Revisión del borrador por la AEAT	01/03/2012	15/03/2012	2,2s	█														
15	Redacción del informe y puesta a disposición de Consejo de Ministros	15/03/2012	30/03/2012	2,4s	█														

II. Descripción del servicio objeto de la evaluación

II.1 Contexto de la Intervención

Para comprender mejor la naturaleza y alcance de la intervención pública evaluada (VEXCAN) es necesario, en primer lugar, situarla en el contexto en el que se desenvuelve, por lo que este capítulo se inicia con una descripción somera de dicho contexto, es decir, la fiscalidad indirecta en Canarias.

La fiscalidad indirecta en España está constituida por los derechos de aduana (el Arancel Aduanero Común), el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y los Impuestos Especiales. Ahora bien, en Canarias la aplicación real del Arancel Aduanero Común está modulada por numerosas suspensiones y exenciones introducidas por dos figuras propias de la fiscalidad canaria: el Régimen Especial de Abastecimiento (REA) y las Medidas Específicas Arancelarias (MEA). Además, no se aplica el IVA ni los Impuestos Especiales Estatales sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco.

Por el contrario, existen otras figuras propias que los sustituyen, y que constituyen lo que se conoce como Régimen Económico Fiscal de Canarias (REF), que son el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), y el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias (AIEM). Recientemente se ha incorporado a este REF un Impuesto Autonómico sobre las Labores del Tabaco. A los efectos de este análisis, interesa solo el REF en relación con la importación o exportación.

II.1.1 La Fiscalidad Indirecta a la entrada de mercancías en Canarias

Canarias, históricamente, ha venido disfrutando de un Régimen Económico Fiscal excepcional respecto del vigente en el resto del territorio nacional, basado en su consideración como puerto franco y en la existencia de una serie de franquicias aduaneras y de los impuestos sobre consumo, que se han ido modificando y adaptando a las necesidades de cada momento. El carácter insular, la lejanía, las especiales condiciones geográficas, geológicas y climáticas, así como la escasez de recursos naturales, han aconsejado históricamente la adopción de este régimen específico en el ámbito de la legislación económica y fiscal española. Esta peculiaridad está contemplada en la disposición adicional tercera de la Constitución Española y más específicamente recogida en el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias, según la reforma operada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre.

La situación actual tiene como punto de partida la incorporación de Canarias al territorio aduanero comunitario con las condiciones recogidas en el Reglamento (CEE) nº 1911/91 del Consejo, de 26 de junio de 1991, relativo a la aplicación de las disposiciones del derecho comunitario en las Islas Canarias. La citada incorporación vino marcada por la aplicación diferenciada de determinadas políticas comunes comunitarias para tener en cuenta las señaladas características canarias, fundamentalmente la agrícola y pesquera, la comercial y la de intercambios con terceros, y condicionó el resto del régimen económico fiscal de Canarias, definido en el ámbito competencial nacional en la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias.

II.1.1.1 El Arancel Aduanero Común y las Medidas Específicas Arancelarias

La incorporación de Canarias al territorio aduanero comunitario supuso la desaparición de los puertos francos y la aplicación del Arancel Aduanero Común (AAC) y de la Política Agrícola Común. Sin embargo, las especiales características de Canarias condicionaron que esta política agrícola se modulase con un Régimen Especial de Abastecimiento (REA) y la aplicación del AAC con una serie de Medidas Específicas Arancelarias (MEAs) que suponen una aplicación diferenciada del AAC respecto del resto del territorio aduanero comunitario.

Las Medidas Arancelarias Específicas suponen, como se ha señalado, una excepción a la aplicación del Arancel Aduanero Común para productos industriales y bienes de equipo. La actual normativa, prórroga de la inicial, se recoge en el Reglamento (CE) nº1386/2011 del Consejo, de 19 de diciembre de 2011, por el que se suspenden temporalmente los derechos autónomos del arancel aduanero común para las importaciones de determinados productos industriales en las Islas Canarias.

En este sentido, los derechos del arancel aduanero común aplicables a las importaciones en las Islas Canarias de los bienes de equipo para uso comercial e industrial recogidos en el anexo II del Reglamento citado se suspenden íntegramente, debiendo utilizarse tales mercancías durante un periodo de al menos 24 meses tras el despacho a libre práctica por parte de los agentes económicos en las Islas Canarias.

Asimismo, los derechos del arancel aduanero común aplicables a las importaciones en las Islas Canarias de materias primas, piezas y componentes utilizados para la transformación y el mantenimiento industrial enumerados en el anexo III se suspenden también íntegramente.

Por otro lado, el Reglamento CE nº 645/2008 del Consejo, de 8 de julio, establece unos contingentes arancelarios autónomos para la importación en las Islas Canarias de determinados productos de la pesca, estableciendo la exención arancelaria a la importación en Canarias de hasta 15.000 toneladas de pescado congelado y de filetes o carne de pescado y otras 15.000 toneladas de crustáceos y moluscos.

II.1.1.2 Régimen Especial de Abastecimiento (REA)

Por lo que se refiere al Régimen Especial de Abastecimiento, la situación geográfica excepcional de las Islas Canarias con respecto a las fuentes de abastecimiento en productos esenciales para el consumo humano, la transformación y la utilización como insumos agrícolas, ocasiona en las mismas costes adicionales de transporte. Asimismo, y debido a factores objetivos vinculados a la situación insular y ultraperiférica, los operadores y productores de las Islas Canarias están sujetos a limitaciones suplementarias que perjudican seriamente sus actividades. Estas desventajas pueden atenuarse reduciendo los precios de los citados productos esenciales. Para ello, el REA contempla dos medidas específicas:

1. No aplicar derecho alguno en la importación directa a las Islas Canarias de productos sujetos al régimen específico de abastecimiento originarios de terceros países, en tanto no se rebasen las cantidades determinadas en el plan de previsiones. No se aplica, por tanto, el AAC para esos productos.
2. Conceder una ayuda para el abastecimiento a las Islas Canarias de productos comunitarios que formen parte de las existencias públicas, como resultado de medidas de intervención, o estén disponibles en el mercado de la Unión Europea.

El importe de la ayuda se fija en función, por una parte, de los costes adicionales de transporte hacia los mercados de las Islas Canarias y de los precios aplicados en la exportación a terceros países, y por otra, cuando se trate de productos destinados a ser transformados o de insumos agrícolas, de los costes adicionales derivados de la situación insular y ultraperiférica.

Los productos que se beneficien del Régimen Específico de Abastecimiento (recogidos en un Anexo específico de la norma y fijados en los Planes de Previsión de Abastecimientos –balances- anuales) únicamente podrán ser reexportados a terceros países o reexpedidos hacia el resto de la Unión Europea en las condiciones establecidas por la Comisión. Entre esas condiciones figura la obligación de reembolsar la ayuda percibida en virtud del régimen específico de abastecimiento o de pagar los derechos de importación.

Esta limitación no se aplica a los productos transformados en las Islas Canarias que contengan materias primas que se hayan beneficiado del régimen específico de abastecimiento que se exporten o expidan en el contexto de las exportaciones tradicionales de las Islas Canarias a terceros países o al resto de la Unión Europea.

El REA y el MEA suponen, por tanto, un régimen de favor en la aplicación del Arancel Aduanero Común, que se aplica solo a determinados productos de determinadas partidas arancelarias que cumplan determinados requisitos, lo que exige el establecimiento de controles administrativos a su

entrada y salida de Canarias, así como el control del destino dado a los mismos. Es éste último un aspecto que adquiere especial relevancia para el objeto de la evaluación.

II.1.1.3 Impuestos especiales estatales

Por lo que se refiere al resto de la tributación indirecta, los Impuestos Estatales Especiales de Fabricación se aplican en Canarias, con excepción del Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco. Tampoco se aplica el Impuesto sobre el Carbón.

Sí son de aplicación, por tanto, el Impuesto Especial sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre la Cerveza y Productos Intermedios y el Impuesto sobre la Electricidad. También se aplica el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.

II.1.1.4 Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)

En relación con el IVA, el citado Reglamento 1911/1991 mantuvo a Canarias fuera del ámbito de aplicación del sistema común del IVA, situación ya establecida por el Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas. Este espacio tributario se ha cubierto con tributos propios del Régimen Económico Fiscal de Canarias.

El Arancel Aduanero Común y los Impuestos Especiales Estatales son competencia estatal y se gestionan por la AEAT. El AAC constituye un recurso propio de la Unión Europea y los Impuestos Especiales estatales son recursos propios del estado español.

II.1.1.5 El Régimen Fiscal de Canarias (REF)

La Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, regula este ámbito tributario.

La ley creó el Impuesto General Indirecto en Canarias, con el fin de racionalizar, simplificar y unificar la imposición indirecta. El IGIC recae sobre las importaciones, entregas de bienes, ejecuciones de obra y prestaciones de servicios, gravando los factores de producción incorporados en cada fase del proceso productivo. No obstante, los tipos de gravamen establecidos son inferiores respecto de los propios de la imposición indirecta vigente en el resto del territorio nacional, el IVA.

Posteriormente, se introdujo el Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias (AIEM).

El AIEM es un impuesto estatal indirecto que contribuye al desarrollo de la producción de bienes en Canarias y que grava en fase única la producción de bienes corporales y la importación de bienes de igual naturaleza en este territorio, si bien la producción está prácticamente exenta. Es un impuesto netamente proteccionista de la producción canaria, pues somete a imposición la importación de los productos competitivos con dicha producción.

Finalmente, la Ley 1/2011, de 21 de enero, del Impuesto sobre las Labores del Tabaco y Otras Medidas Tributarias, ha creado un impuesto autonómico sobre las labores del tabaco que grava en fase única la fabricación e importación de labores de tabaco, si bien los tipos son más reducidos que el impuesto especial estatal.

La Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, atribuye a la Comunidad Autónoma, a través de la ATC, las competencias de gestión de las figuras tributarias mencionadas (IGIC y AIEM).

La fiscalidad indirecta canaria es, por tanto, una fiscalidad compleja, con numerosas figuras que atienden a intereses diversos: pertenencia a la Unión Europea (el AAC), protección a la industria local (AIEM), financiación de la administración autonómica y/o corporaciones locales (IGIC y Labores del Tabaco), y difícil de aplicar, al actuar la mayoría de sus figuras de forma discriminada sobre los productos objeto de entrada en Canarias.

Por ello, como todo régimen de excepción, está sometida a controles que garanticen su correcta aplicación, controles previos, paralelos y posteriores al despacho aduanero de las mercancías en el caso de la importación o introducción.

Cabe concluir, por tanto, que Canarias posee una fiscalidad indirecta más baja que la aplicada en el ámbito del resto del territorio español, pero mucho más compleja y sometida a controles administrativos muy numerosos, competencia de administraciones diferentes, como las figuras tributarias a las que pertenecen, que podrían llegar a comprometer las ventajas reales del régimen fiscal al que sirven.

II.1.2 Gestión Administrativa de la fiscalidad indirecta en Canarias

II.1.2.1 Ámbito competencial: La Aduana y la Administración Tributaria Canaria (ATC)

Las figuras impositivas mencionadas anteriormente son gestionadas por la Administración General del Estado, a través de la AEAT, y por la Administración Autónoma Canaria a través de la ATC.

Las actuaciones de gestión de la AEAT realizadas por medio de la aduana se concretan en las siguientes:

- La gestión, inspección y recaudación de la deuda aduanera que se pueda producir como consecuencia de la entrada de mercancías en el archipiélago procedentes de terceros países, fundamentalmente el AAC.
- El control de las mercancías acogidas al Régimen Especial de Abastecimiento (REA).
- El control de las mercancías acogidas a Medidas Específicas Arancelarias o de política comercial que son reenviadas a la Comunidad.
- La gestión, inspección y recaudación de los Impuestos Especiales Estatales aplicables en Canarias.
- El control de las Zonas Francas del Archipiélago.

Por su parte, los tributos derivados del REF son competencia de la Administración Tributaria Canaria (ATC), y por tanto lo son las actuaciones necesarias para la correcta gestión, inspección y recaudación de los tributos derivados del REF devengados con ocasión de la importación de bienes en Canarias.

Es importante señalar que los tributos del REF gravan tanto a mercancías de terceros países como comunitarias o nacionales, considerándose a sus efectos importación la entrada de cualquiera de estas mercancías en Canarias, a diferencia de lo que sucede con el Arancel Aduanero Común, que solo grava las mercancías que no tienen estatuto aduanero comunitario.

Ahora bien, por lo que se refiere al REA, la competencia es doble y repartida:

- La Administración Autonómica es la encargada de elaborar con la Unión Europea los planes de previsión de abastecimientos (balances) y controla, junto a las Direcciones Territoriales de Comercio, el Registro de Operadores. Además, también junto a las citadas Direcciones Territoriales, expide los certificados de ayuda que dan derecho a los beneficios del REA y hace la propuesta de tipo de ayuda a través de la Empresa Pública Sociedad Canaria de Fomento Económico, S.A., (PROEXCA).
- La Aduana española (AEAT) es la responsable de su aplicación, del control a la entrada y salida de Canarias, de la exención y/o ayuda que el REA supone, garantizando que solo se otorgue a los productos fijados por la norma y con los requisitos señalados. Asimismo, debe controlar su destino al fin que justificó la exención.

VEXCAN y, por tanto, el objeto de esta evaluación, se enmarca en el ámbito de esta fiscalidad en el momento de la entrada y/o salida de mercancías en Canarias, tanto de terceros países como de la Unión Europea o del resto de

España. Lo que incluye, importaciones o introducciones, exportaciones o expediciones. En este ámbito, se entenderá por:

- *Importación:*
 - A efectos aduaneros (AEAT): la entrada de mercancías en Canarias procedentes de fuera del Territorio Aduanero de la Comunidad o procedentes de dicho territorio si no tienen estatuto aduanero comunitario.
 - A efectos de los tributos REF: la entrada de mercancías en las Islas Canarias, cualquiera que sea su procedencia, el fin al que se destinen, o la condición del importador.
- *Exportación:*
 - A efectos aduaneros (AEAT): la salida de mercancías de Canarias que vayan destinadas fuera del territorio aduanero de la Comunidad.
 - A efectos de los tributos REF: la salida de mercancías de Canarias cualquiera que sea su destino.
- *Introducción:* (solo a efectos de los impuestos estatales o del Arancel Aduanero Común) la entrada en Canarias de mercancías comunitarias procedentes de otra parte del territorio aduanero comunitario.
- *Expedición:* (solo a efectos de los impuestos estatales o del Arancel Aduanero Común) el envío de mercancías comunitarias desde Canarias a otra parte del territorio aduanero comunitario.

II.1.2.2 Otras instituciones competentes: la Aduana Parafiscal

Además de las actuaciones relacionadas en el apartado anterior, la Aduana (AEAT) tiene encomendada otra importante tarea, que consiste en velar por la aplicación en la frontera de las distintas políticas públicas, de forma que se garantice que los productos importados o exportados cumplen los requisitos aparejados a las mismas.

Se trata de un conjunto de políticas que afectan a la salud de los ciudadanos, la sanidad, la protección de los consumidores, el patrimonio artístico, la protección de la propiedad intelectual, la tecnología de doble uso, etc.; e incluye un conjunto de medidas y controles que, al no tener contenido fiscal, se conocen como Aduana Parafiscal.

La seguridad ciudadana y la vigilancia a la entrada del territorio aduanero de drogas, armas, explosivos y otras sustancias peligrosas, es hoy en día una de las tareas prioritarias de esta Aduana Parafiscal.

Las competencias originales en estas materias corresponden a los diversos Ministerios y Organismos que los gestionan en el ámbito estatal: Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; Interior; Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; Economía y Competitividad, etc., que deben verificar que las mercancías en cuestión cumplen los requisitos necesarios para ser importadas y/o exportadas y expedir, en su caso, el correspondiente certificado. Pero la Aduana es la responsable de que las mercancías no se importen o se exporten sin haber acreditado dicho cumplimiento, convirtiéndose, por tanto, en garante del mismo.

Así, por ejemplo, la importación de productos farmacéuticos está condicionada a la presentación de un certificado emitido por las autoridades farmacéuticas nacionales o comunitarias, acreditando el cumplimiento de todos los requisitos vigentes. Son estas autoridades pertenecientes a Sanidad Exterior las que deben hacer las comprobaciones oportunas y expedir el certificado, pero la Aduana es responsable de que no entre por sus fronteras ningún medicamento sin un certificado farmacéutico válido. Lo mismo ocurre con otros certificados de Sanidad Exterior Vegetal o Animal, de la Inspección Fitosanitaria, del Servicio Oficial de Inspección, Vigilancia y Regulación de las Exportaciones (SOIVRE) o de las autoridades de Pesca.

Todos estos organismos actúan en la frontera y efectúan sus propios controles, que unas veces son documentales, y otras requieren reconocimiento físico de las mercancías.

II.1.2.3 El representante aduanero: Agentes y Transitarios de Aduanas

La gestión de los tributos ante la Aduana o la ATC debe hacerse, en principio, por el responsable de los tributos de que se trate. Así, la declaración aduanera y/o de importación necesaria para proceder a la importación de una mercancía debe ser presentada por el consignatario de la mercancía o propietario de la misma (la norma REF lo denomina "importador"), que es el sujeto pasivo de los tributos correspondientes.

No obstante, el Código Aduanero Comunitario y la normativa de los tributos del REF establecen que toda persona puede hacerse representar ante la Administración aduanera o ante la ATC por un representante que puede actuar con representación directa o indirecta.

El representante directo actúa en nombre y por cuenta de su representado, y carece de responsabilidad respecto de la deuda aduanera o fiscal y a los tributos del REF gestionados en las declaraciones de aduana que presenta actuando como tal representante directo. Esta representación está reservada a los Agentes de Aduanas.

El representante indirecto actúa en nombre propio y por cuenta de su representado, y es codeudor de la deuda aduanera y responsable solidario del IGIC, el AIEM y del Impuesto sobre las Labores del Tabaco, gestionados en las declaraciones de aduana que presente actuando como representante

indirecto. Esta forma de representación es ejercida, fundamentalmente, por los transitarios, aunque también pueden ejercerla los agentes de aduanas.

Los importadores, por tanto, pueden presentar declaraciones aduaneras o de importación ante la Aduana y/o la ATC directamente, sin ayuda de representantes, conociéndose en ese caso como autodespachantes, o bien utilizar los servicios de un representante, agente de aduanas o transitario, al que otorgarán los poderes suficientes para presentar las declaraciones aduaneras y/o de importación con el carácter correspondiente y efectuar el despacho de las mercancías. Esta representación puede ser única para un despacho concreto o global para todos los despachos efectuados durante un periodo de tiempo y ser, como se ha indicado, directa o indirecta.

II.1.3 Procedimiento de gestión aduanera y de importación/exportación

Se puede entender como despacho aduanero el conjunto de formalidades aduaneras que tienen que cumplir los importadores (consignatarios o propietarios de las mercancías) para poder obtener el levante de las mercancías que permite que éstas salgan del control aduanero en que se encuentran en el puerto, aeropuerto o lugar controlado por la Aduana y puedan utilizarse en el destino autorizado por ésta.

Se utiliza también el término “despacho”, en este caso de importación o exportación, para referirse a las formalidades a cumplir a la importación y/o exportación para obtener el levante de las mercancías respecto de los tributos del REF.

En Canarias, antes de la implantación de VEXCAN, una mercancía debía obtener el levante de las dos autoridades competentes, Aduana y ATC, y debía efectuar un procedimiento de despacho ante ambas antes de poder liberar la mercancía del control de estas autoridades: despacho aduanero ante la AEAT y despacho de importación y/o exportación ante la ATC.

II.1.3.1 Despacho aduanero de la AEAT

En Canarias, el procedimiento era el mismo que el utilizado en cualquier aduana española para el despacho de mercancías no comunitarias. El Reglamento (CE) nº 2913/92, por el que se establece el Código Aduanero Comunitario, regula las formalidades que debe cumplir una mercancía a su llegada al territorio aduanero comunitario, y que puede descomponerse en las siguientes fases:

- Presentación de una declaración sumaria de entrada
- Traslado de las mercancías a la Aduana o lugar autorizado

- Presentación de las mercancías a la Aduana y solicitud de un régimen o destino aduanero mediante la presentación de una declaración aduanera (DUA)
- Realización de controles por la Aduana
- Pago o garantía de la deuda y levante

Durante todo el proceso las mercancías están bajo control aduanero.

Los distintos destinos o regímenes aduaneros y/o fiscales existentes (importación, exportación, tránsito, depósito aduanero, importación temporal, entrada en Zona Franca, etc.) tienen especialidades procesales propias que difieren de unos a otros, aunque los elementos fundamentales son comunes a todos ellos:

A) Presentación de la declaración sumaria

Antes de la llegada del medio de transporte, el consignatario de éste debe presentar a la Aduana la Declaración Sumaria en la que se reflejen todas las mercancías que conduce el medio de transporte.

La presentación y datado de sumarias es un proceso que no pertenece al procedimiento de despacho de las mercancías, pero marca el inicio del control de las mismas a la entrada en el territorio aduanero de la Comunidad. La presentación de la sumaria supone el sometimiento a control de todas las mercancías que entran en dicho territorio, que luego serán vinculadas a los distintos destinos aduaneros mediante la presentación de una declaración aduanera en el procedimiento de despacho.

B) Presentación de la declaración aduanera DUA

Se requiere la presentación de una declaración aduanera para solicitar un destino aduanero a la mercancía. La Aduana utiliza el Documento Único Administrativo (DUA).

Esta declaración aduanera debe ir acompañada de todos los documentos exigidos por el régimen aduanero solicitado (importación, depósito, tránsito, etc.) y contener los datos necesarios para la liquidación de los tributos aduaneros correspondientes. También debe comprender todos los certificados aduaneros o parafiscales que sean exigibles. Estos documentos son, entre otros, facturas, títulos de transporte, certificados de origen de las mercancías, licencias, certificados sanitarios y/o fitosanitarios, elementos del valor en aduana, etc.

Estos documentos deben enumerarse y codificarse en la casilla 44 del DUA, pero su presentación física, en el caso de presentación telemática, solo es necesaria si la mercancía es seleccionada para control físico o documental.

En el caso de Canarias, la norma comunitaria establece, además, la obligación de presentar un DUA en los intercambios de mercancías entre partes del territorio aduanero comunitario en las que se aplica el IVA y en

las que no, por lo que en Canarias también hay que documentar con DUA las introducciones y expediciones de mercancías comunitarias en el tráfico con el resto de la Unión Europea, incluido el resto del territorio español.

C) Aceptación de la declaración por la Aduana

La Aduana comprueba que la declaración reúne los requisitos necesarios y está debidamente cumplimentada, aceptando la declaración, o rechazándola, si constata algún error o la falta de algún requisito.

D) Análisis de riesgo, control y levante

La necesidad de compaginar los controles aduaneros con la celeridad que exige el comercio, ha hecho que los controles aduaneros deban ser cada vez más selectivos en cuanto al destinatario del control, el objeto del mismo y el momento de su realización. Esto se consigue mediante técnicas de análisis de riesgo que señalan qué mercancías y/o declarantes son los de mayor riesgo y qué controles deben efectuarse en la Aduana en el momento del despacho y cuáles pueden hacerse en un momento posterior.

Para ello divide los DUAs en tres circuitos de menor a mayor grado de riesgo: verde, naranja y rojo.

Los DUAs seleccionados para circuito verde no son objeto de ningún control previo al levante. El circuito naranja requiere el examen documental de la declaración y documentación anexa de forma previa al levante. El circuito rojo implica examen documental y reconocimiento físico de la mercancía que ampara.

En el caso del circuito verde, la Aduana admite de forma provisional los datos reflejados en el DUA y permite el levante inmediato de la mercancía. Si la mercancía está en este circuito, el declarante o su representante recibe de forma simultánea a la aceptación de la declaración un mensaje electrónico de que ha obtenido el levante de la mercancía. Él mismo imprimirá en su domicilio dicho levante (ejemplar 9 del DUA), y el documento liquidatorio o carta de pago, modelo 031, que contiene la liquidación de los impuestos estatales efectuada por la Aduana usando, exclusivamente, los datos tributarios aportados por el declarante. El pago puede efectuarse por internet o por medio de una entidad colaboradora.

En el caso del circuito naranja, el declarante o su representante recibe un mensaje de que su declaración ha sido seleccionada para ese control, pudiendo optar por presentar los documentos correspondientes (el DUA y los documentos relacionados en la casilla 44 del DUA) en papel en la Aduana o mediante envío escaneado. La Aduana, una vez recibida y comprobada esta documentación, si la considera conforme, envía el mensaje de autorización del levante y el documento liquidatorio, como en el caso anterior.

Si el circuito seleccionado es rojo, el mensaje enviado al declarante o a su representante indica esta circunstancia. El declarante tiene que solicitar a la Aduana lugar y fecha para el reconocimiento y, una vez concertado éste, un

funcionario de la Aduana, en presencia de un representante del declarante, efectúa un reconocimiento físico de las mercancías.

Si a la vista del reconocimiento físico y documental la Aduana está conforme con lo declarado expedirá el levante y el documento liquidatorio con los datos aportados inicialmente por el declarante. Si como consecuencia de los controles encuentra discrepancias, efectuará una propuesta de liquidación que tendrá en cuenta los nuevos elementos aparecidos en el control, propuesta a la que el declarante puede mostrar su disconformidad e iniciar un procedimiento de recurso.

En caso de dudas sobre la naturaleza de la mercancía se pueden extraer muestras para su análisis en los laboratorios de la AEAT. La extracción de muestras no paraliza la obtención del levante, ya que, previa aceptación por el importador de la representatividad de la muestra, las mercancías son inmediatamente liberadas una vez obtenida la misma. Mientras se obtiene el resultado del análisis, se emite liquidación provisional con los datos aportados por el declarante.

Todas las liquidaciones practicadas durante el despacho son provisionales y la administración dispone de un plazo de tres años para girar una liquidación complementaria si la inicialmente practicada en el momento de la importación no es correcta.

E) Pago de la deuda aduanera

El Código Aduanero Comunitario condiciona el levante al pago o garantía previa de la deuda. Esto hace que, con el fin de dar rapidez al levante, la mayoría de los despachos se efectúen con garantía previa de la deuda, existiendo un plazo de un mes para efectuar el pago después del levante.

Las garantías aduaneras son presentadas antes del despacho a la AEAT, que las valida e introduce en una aplicación informática de gestión de garantías. Suelen tener carácter global (sirven para varios despachos mientras haya saldo).

Cuando se presenta un DUA se indica la garantía que se aporta. El sistema localiza su existencia, validez y suficiencia de saldo y traba el importe necesario para dar el levante al despacho correspondiente. Cuando se efectúa el pago, el sistema libera automáticamente el importe de la garantía trabada.

El pago puede hacerse a elección del declarante a través de internet o de entidad colaboradora.

II.1.3.2 Despacho de importación/exportación de la ATC

Antes de la implantación de VEXCAN, la autorización de levante de las mercancías por parte de la ATC en relación con los tributos del REF exigía un procedimiento de importación muy similar en sus fases y requisitos al exigido por la AEAT: presentación de la declaración de importación/

exportación, similar, aunque no igual al DUA de la Aduana, análisis de riesgo con filtros propios y circuitos verde, naranja y rojo, realización de los controles documentales o físicos correspondientes al circuito asignado y autorización de levante previo pago o garantía de estos impuestos.

De forma previa a la presentación del DUA se exigía también una declaración sumaria, que era presentada por medios electrónicos, y con ella se databan las declaraciones presentadas. La ATC efectuaba su propia gestión y depuración de sumarias.

Para gestionar este despacho de importación, la ATC utilizaba un modelo de declaración de importación que era el mismo que el del DUA de la AEAT adaptado a sus tributos, por lo que, si bien tenía las mismas casillas que éste, utilizaba códigos y claves diferentes en algunos casos, y giraba instrucciones y requisitos de cumplimentación propios.

Por lo que se refiere a la documentación que debía adjuntarse, era y es la requerida por la norma REF. Muchos de estos documentos coinciden con los solicitados por la AEAT para la gestión de sus tributos. En todo caso debía aportarse la liquidación de los tributos estatales, Arancel Aduanero Común e Impuestos Especiales, pues forman parte de la base imponible del IGIC y del AIEM.

El DUA de la ATC se podía presentar, también, por medios electrónicos.

A pesar de estas similitudes, el despacho de la ATC venía marcado por el menor grado de desarrollo informático de sus Servicios respecto de los de la AEAT. Así, la ATC utilizaba una aplicación informática, *GEMA*, desarrollada en un entorno orientado a carácter (emulación de terminal) y la presentación telemática se efectuaba a través de redes de valor añadido, no por Internet, con un alto coste y colapsos frecuentes debido al elevado número de declaraciones presentadas.

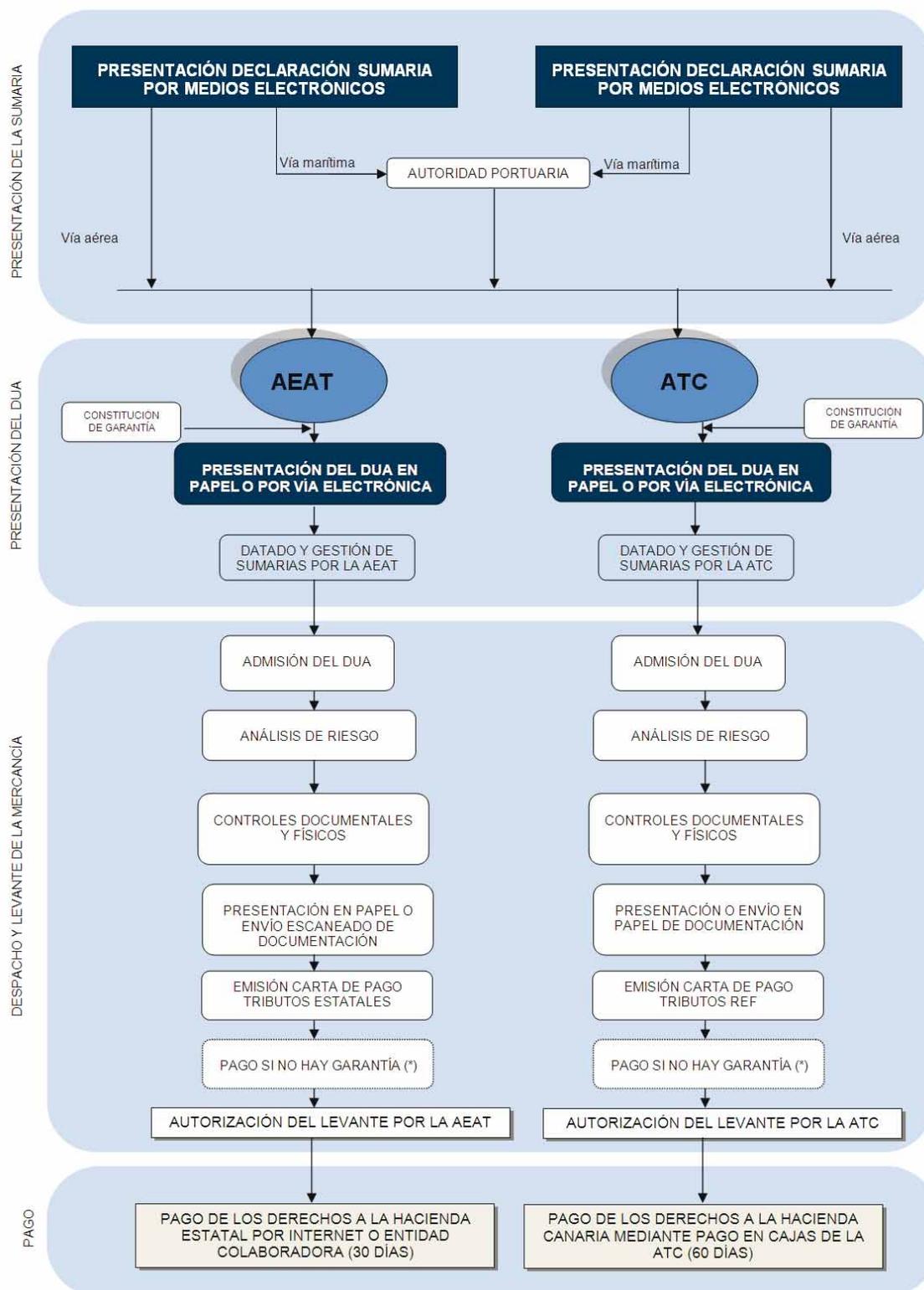
Como se ha señalado, la mercancía no podía obtener el levante definitivo mientras no obtuviese el levante de las dos Administraciones.

II.1.3.3 Problemas derivados de esta gestión

Según se ha indicado anteriormente, se trataba de dos procesos absolutamente paralelos con dos declaraciones y su documentación anexa diferentes, presentados a dos administraciones distintas que los gestionaban mediante dos aplicaciones informáticas diferentes. También era posible la presentación en papel en dos oficinas diferentes.

Los procesos de análisis de riesgo eran también independientes, con sus propios filtros y controles documentales o físicos para las mercancías seleccionadas en sus circuitos rojo o naranja, sin que existiese comunicación entre las administraciones para compartir información, controles o sus resultados. Los procesos de pago también estaban separados.

Figura 2: Diagrama del proceso de importación antes de VEXCAN



(*) En el supuesto, muy excepcional, de que no se hubiese constituido garantía previa al levante, éste estará condicionado al pago de la deuda aduanera y fiscal.

Esta actuación paralela en un sistema tributario tan complejo por su propia naturaleza, ocasionaba un coste fiscal indirecto muy alto a los operadores

económicos en forma de tiempo de paralización de las mercancías antes del levante y monetario, así como una gran carga administrativa para ambas Administraciones, que duplicaban actuaciones en muchos ámbitos del proceso.

Además, esta gestión paralela sin comunicación ni intercambio de información entre administraciones implicaba un elevado riesgo de fraude fiscal, derivado de la diferente información suministrada a ambas administraciones en función del beneficio o carga fiscal esperada frente a cada una de ellas.

Para ponderar la importancia de los problemas derivados de esta dualidad gestora, cabe señalar que durante el año 2005, año inmediatamente anterior a la puesta en funcionamiento de VEXCAN, se gestionaron en la Aduana Española un total de 3.721.357 DUA's, de los que casi el cincuenta por ciento se gestionaron ante la Aduana canaria.

Tabla 1: DUAs de importación tramitados en 2005

Año Admisión	Nº Documentos España AEAT	Nº Documentos Canarias AEAT	Nº Documentos Canarias ATC
2005	3.721.357	1.811.438	1.811.438

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la AEAT

II.2 Incorporación del problema a la agenda pública

Las dos administraciones habían tomado conciencia temprana de la complejidad e ineficiencia que generaba su intervención paralela en un único hecho económico, y de los perjuicios percibidos por los obligados tributarios en relación a los costes añadidos de realizar trámites aduaneros y/o de importación/exportación ante dos administraciones.

Conscientes de ello, la AEAT y la ATC venían intentando de forma activa paliar los efectos negativos de esta doble intervención con sucesivos intentos de mejora en los procesos de tramitación, aunque con éxito desigual.

En este sentido, a lo largo de los años 1996 a 1998 ambas administraciones trabajaron en la adaptación de un proceso de tramitación que permitiera que sólo una de ellas interviniera en el control de cada operación, de tal forma que, en función del tipo de mercancía y su procedencia, actuaba una administración o la otra, pero solo una de ellas. La administración actuante suministraba los datos a la otra para la liquidación de sus tributos. Así la AEAT se ocuparía del control de las mercancías que no tuvieran estatuto aduanero comunitario y de aquellas que, teniéndolo, estuvieran acogidas a los beneficios del REA o estuviesen sujetas a impuestos especiales de fabricación aplicables a Canarias. Por su parte, la ATC controlaría las mercancías comunitarias (que no estuvieran sujetas a REA o a impuestos

especiales). No obstante, problemas no sólo de índole técnica sino sobre todo política y competencial aconsejaron paralizar este proyecto.

Más adelante, durante los años 1999 y 2000 se estudió una nueva posibilidad de tramitación única con un enfoque totalmente distinto a la anterior. En este caso se partió de la idea de facilitar un único punto de tramitación al usuario, para lo que se situarían ambas administraciones en un mismo espacio físico en el que los interesados podrían realizar todos los trámites. El despliegue de la informatización (en concreto, el gran incremento del número de declaraciones presentadas electrónicamente), que ya posibilitaba la reducción de los desplazamientos físicos, así como los problemas logísticos asociados a una "ventanilla única" presencial, anulaban las eventuales ventajas del modelo contemplado, por lo que se descartó este proyecto.

Durante los años 2000 a 2003 se llevan a cabo mejoras en los procedimientos de cada una de las administraciones que, aún realizándose de forma independiente, contribuyeron al futuro diseño de un procedimiento común. Así, durante este periodo se acordó llegar a una numeración única de las partidas de la declaración sumaria de ambas administraciones, se aproximaron la normativa estatal y autonómica aplicable, etc.

Finalmente, en el año 2004, la AEAT y la ATC, intensificaron sus actividades de colaboración, celebrándose distintas reuniones con el fin consensuar un enfoque para el proyecto definitivo de ventanilla única, entre las que cabe destacar la reunión mantenida en fecha 16 de abril de 2004 en la que se fijaron los principios inspiradores que regirían en su futura actuación conjunta:

- Definición de un modelo que permitiera una declaración electrónica única, con dos liquidaciones y un único levante.
- Salvaguardia de las competencias de cada administración.
- Desarrollo de una aplicación informática en el entorno BUDANET de la AEAT, beneficiándose del intenso despliegue de la Administración Electrónica que se estaba llevando a cabo en la AEAT y en el conjunto de la Administración General del Estado.

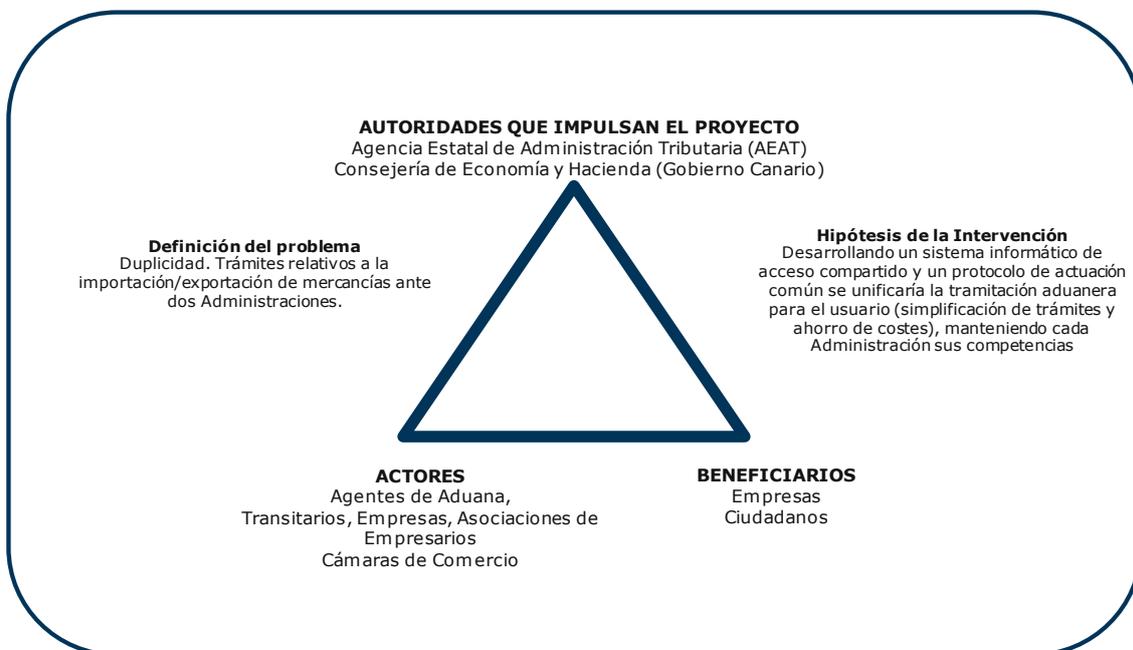
II.3 El Convenio de Colaboración suscrito por la AEAT y la ATC

Fruto de las actividades mencionadas, el 8 de julio de 2005, el Presidente de la AEAT y el Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias, firmaban el "Convenio de Colaboración entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Comunidad Autónoma de Canarias para la Creación de una Ventanilla Única en el Ámbito Aduanero"¹.

¹ El Convenio de Colaboración entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Comunidad Autónoma de Canarias para la Creación de una Ventanilla Única en el Ámbito Aduanero fue publicado en el BOE de 8 de agosto de 2005 y en el BOC de 7 de octubre de 2005.

A través de este Convenio, la AEAT y la ATC acuerdan establecer un procedimiento único y conjunto, para formular declaraciones y despachar mercancías a través de medios electrónicos; todo ello, sin modificación alguna en los respectivos ámbitos competenciales.

Figura 3: Triángulo de actores y relaciones institucionales



Fuente: elaboración propia

El Convenio señala que “la especial configuración del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, junto a la situación de Canarias como integrante del territorio aduanero comunitario provoca la confluencia de dos Administraciones fiscales diferentes, titulares de competencias diversas respecto de la introducción de mercancías en el Archipiélago Canario, lo que comporta la obligación a cargo de los importadores por sí mismos, o a través de representantes, de despachar dichas mercancías ante la Agencia Estatal de Administración Tributaria y ante la Administración Tributaria Canaria.”

Continúa diciendo que “esta doble obligación puede provocar un incremento en los costes indirectos derivados de las mismas. Como consecuencia de ello, la AEAT y el Gobierno de Canarias están de acuerdo en establecer un procedimiento único y conjunto para formular declaraciones y despachar mercancías ante ambas administraciones a través de medios telemáticos que supongan una simplificación de los trámites a cumplir por los obligados tributarios, que necesariamente contribuirá a la disminución de los costes globales de la introducción de mercancías en el Archipiélago.”

El Convenio contiene un conjunto de medidas adicionales que, al tiempo de hacer posible su viabilidad técnica, explicita la colaboración entre ambas administraciones, abarcando intereses como el intercambio de información

necesaria para perseguir el fraude fiscal en ese ámbito y la asistencia mutua en la vigilancia de las mercancías en los recintos portuarios y aeroportuarios. La profundización en las labores de colaboración y asistencia técnica debe redundar en una mejora en la gestión de ambas administraciones. Asimismo, el Convenio supone adoptar una serie de medidas para que la AEAT y la Administración Tributaria Canaria compartan idéntica plataforma informática en el área de la tributación de las operaciones de comercio exterior, lo que sin duda facilitará el mencionado intercambio de información y la cooperación aludida.

Por lo demás, el Convenio indica claramente que la Ventanilla Única Aduanera no vulnera el reparto competencial señalado.

El objeto del Convenio es "el establecimiento de un procedimiento único y conjunto de presentación de declaraciones por medios telemáticos a fin de efectuar los despachos de importación y exportación relativos a los tributos derivados del REF, así como para realizar el despacho aduanero de las mercancías que sean objeto de entrada o salida en el territorio de las Islas Canarias."

Para ello, se basará en los siguientes puntos:

1. "Establecimiento de un único punto válido de presentación de declaraciones telemáticas por los obligados tributarios, para efectuar los despachos aduaneros y de importación y exportación relativos a los tributos derivados del REF, que surta efecto ante la Administración Tributaria Canaria y ante la AEAT.
2. El desarrollo por parte de la AEAT de un sistema informático único, que realice las siguientes acciones:
 - La recepción de las declaraciones de los tributos derivados del REF (IGIC, AIEM y los que pudieran establecerse en el futuro), devengados con ocasión de las importaciones de bienes en el territorio de las Islas Canarias. Dicho programa será una extensión del sistema BUDANET (Base de Datos Unificada de Aduanas) utilizada por los servicios del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales necesaria para la gestión de los despachos aduaneros. Asimismo, la AEAT proporcionará los accesos que el Gobierno de Canarias le proponga, así como el mantenimiento, tanto de la página de acceso como del programa de gestión.
 - El diseño por parte de la AEAT de una página web de presentación única, que recoja los distintivos de ambas administraciones. Dicha página de presentación, así como el procedimiento lógico que de ella se derive, contendrán las indicaciones necesarias sobre la eficacia entre ambas administraciones de la presentación de una única declaración efectuada a través de la misma.

- El análisis de los riesgos derivados de las declaraciones presentadas para ambas administraciones.
- La toma de decisiones por cada administración en su respectivo ámbito de actuación.
- Las comunicaciones al obligado tributario derivadas de la gestión de las declaraciones por cada administración en su ámbito de competencias.
- La gestión de las garantías que se puedan solicitar al obligado tributario en el curso del procedimiento por cada una de las administraciones.
- El establecimiento de un sistema centralizado de pago en período voluntario de los tributos derivados del REF, devengados con ocasión de la importación de mercancías en Canarias.
- La contabilización de los pagos derivados de la gestión, por ambas administraciones”.

El Convenio señala que ambas administraciones promoverán los cambios normativos necesarios para la implantación del proyecto.

Finalmente, es destacable que para reforzar la coordinación entre ambas administraciones y, en particular, para impulsar su desarrollo, el propio Convenio establece que el Consejo Territorial de Dirección para la Gestión Tributaria de Canarias² concretará los mecanismos para la adopción de acuerdos sobre intercambios de información y de colaboración en todos los órdenes de gestión entre ambas administraciones y definirá la colaboración en las tareas de vigilancia y control físico de las mercancías y de los recintos de entrada y salida de mercancías del territorio de las Islas Canarias en el marco normativo vigente.

Para desarrollar el Convenio, éste prevé la creación de un Grupo de Trabajo y de un Comité de Seguimiento.

El Grupo de Trabajo debía estar formado por funcionarios designados, por parte del Gobierno de Canarias, por el Director General de Tributos y, por parte de la AEAT, por el Director de Informática Tributaria y el Director del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales. La AEAT designaría al Director del Proyecto y la Comunidad Autónoma al Codirector.

El Comité de Seguimiento, a su vez, estaría formado por los Directores de los Departamentos de Informática Tributaria y Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT, el Director General de Tributos de la Comunidad Autónoma, el Interventor General de la Comunidad Autónoma, un

² Los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria son creados por el artículo 65 de la Ley 21/2001 de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía como órganos de coordinación y colaboración en la gestión tributaria.

funcionario designado por la Delegación de Gobierno en la Comunidad Autónoma, a propuesta del Delegado Especial de la AEAT de Canarias, un funcionario experto designado por la Comunidad Autónoma, el Director del Proyecto y el Codirector del Proyecto.

La misión del Comité de Seguimiento sería la superior dirección y control de los trabajos desarrollados en cumplimiento del mismo, a fin de que se realicen de conformidad con lo estipulado. Este Comité informaría a los órganos superiores de las dos administraciones sobre el desarrollo de los trabajos, elevando las propuestas que considere oportunas.

La duración del Convenio se estableció en tres años, entendiéndose automáticamente prorrogado por igual plazo si no existe denuncia expresa de las partes antes de la fecha de finalización.

Para la resolución de posibles controversias que pudieran surgir en la interpretación y cumplimiento del Convenio se crea un Comité de Conflictos de composición paritaria que entenderá de estas cuestiones y resolverá por unanimidad.

Por último, el Convenio recoge una cláusula relativa a la financiación en la que establece que no se derivarán obligaciones de carácter económico para ninguna de las partes, aunque contempla la posibilidad de contratación de asistencias técnicas cuando fueran necesarias para el desarrollo del proyecto remitiendo, en este caso, al Comité de Seguimiento la imputación del coste para ambas administraciones.

El proyecto VEXCAN nace como un intento de facilitar los controles y evitar su duplicidad, cuando se ejercen en el ámbito de competencias de ambas administraciones, reduciendo la carga administrativa y la presión fiscal indirecta que ello supone, sin perjuicio de las ventajas que para las propias administraciones puede tener en cuanto a reducción de costes administrativos o mejora del control y lucha contra el fraude.

VEXCAN significa, por tanto, un intento de superación de los problemas señalados: duplicidad de aplicaciones informáticas, fragmentación y compartimentación de la información, falta de canales de comunicación entre administraciones, falta de sinergias o economías de escala, elevados costes de gestión para los operadores y dos procedimientos de pago.

III. Enfoque metodológico y herramientas de evaluación

III.1 Enfoque metodológico

De conformidad con el Acuerdo del Consejo de Ministros, el objeto de la evaluación es la *calidad del servicio prestado por VEXCAN*, lo que inicialmente remitiría a una evaluación de la percepción de los usuarios de dicho servicio o, en otras palabras, a una valoración de los resultados desde una perspectiva subjetiva. Sin embargo, como es sabido, los servicios poseen un cierto grado de formalización organizativa, lo que significa que se diseñan, se gestionan, se ofrecen y se prestan a los usuarios por medio de una *organización* o un dispositivo organizativo. Por consiguiente, la *evaluación de la calidad del servicio prestado por VEXCAN*, para responder cabalmente al mandato del Gobierno, no puede limitarse a la mera percepción de sus usuarios y beneficiarios, sino que necesariamente debe incorporar los aspectos *objetivos* o de rendimiento, como es la propia gestión del servicio. Se trata, en definitiva, de una evaluación fundamentalmente de resultados, aunque también contempla aspectos de proceso.

El enfoque metodológico adoptado en la evaluación se ajusta a esta realidad. Por un lado, la evaluación debe considerar la perspectiva de quienes utilizan y se benefician del servicio, analizando sus expectativas y su percepción. Esta perspectiva incluye no sólo a los usuarios directos del servicio sino que incorpora la visión de todos los grupos de interés, que pueden valorar no sólo la satisfacción con el servicio recibido, sino otros factores tales como la eficacia y la eficiencia, las mejores prácticas, etc.

Por otro lado, la evaluación debe analizar el sistema administrativo que moviliza distintos recursos (tecnológicos, económicos, materiales, etc.) a través de unos procesos y procedimientos en los que participan las personas de la organización.

Dado que el objeto de la evaluación es la Ventanilla Única para el Comercio Exterior de Canarias, iniciativa de cooperación interadministrativa que viene desarrollándose desde 2006, la evaluación realizada es, como se ha señalado, de resultados y también de proceso. El periodo analizado (2006-2010) recoge el diseño institucional y la configuración técnica e implantación de VEXCAN (2006-2007), quedando los tres años siguientes (2008-2010) como período de funcionamiento. Dicho lapso se ha considerado suficiente para la plena implantación del sistema electrónico soporte de VEXCAN y, desde el punto de vista de la evaluación, para que los distintos usuarios de la Ventanilla Única Aduanera de Canarias hayan podido formarse una opinión fundada sobre su operación, en relación con la situación previa a su existencia.

III.1.1 Criterios de evaluación

Dentro del concepto integral de calidad de servicio que se ha enunciado más arriba, los Términos de Referencia delimitan el alcance de la evaluación así como su finalidad y utilidad. Por su parte, la primera finalidad consiste en la valoración del cumplimiento de los objetivos establecidos en el Convenio de Colaboración suscrito entre la Agencia Tributaria y la Comunidad Autónoma de Canarias, objetivos que se han explicitado en el capítulo anterior. Los elementos mencionados (alcance, finalidad y utilidad de la evaluación, así como objetivos del Convenio) determinan los criterios de la Evaluación de la VEXCAN.

En cualquier caso, VEXCAN es producto directo de un Convenio de Colaboración entre la AEAT y la Comunidad Autónoma de Canarias, por lo que el primer criterio de evaluación no puede ser otro que el de *Gobernanza*. Tras este criterio, se encuentran aquellos otros que están directamente vinculados a los objetivos del Convenio: *Facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los administrados a través de la simplificación de trámites y la disminución de costes globales, estableciendo para ello un procedimiento único y conjunto de declaraciones por medios telemáticos ante la AEAT y la ATC*. Por lo tanto, los criterios de valor son, además del de *Gobernanza*, los de *Eficacia*, *Simplificación* y *Eficiencia*. El quinto criterio de evaluación es de carácter transversal, pues recoge en su seno elementos de los anteriores, si bien desde el punto de vista de la *Percepción* de los grupos de interés.

Gobernanza/Cooperación Interadministrativa

A través de este criterio, la evaluación trata de analizar cómo se ha abordado y desarrollado la intervención pública de forma consensuada y participativa entre los distintos grupos de interés (institucionales y ciudadanos) a fin de lograr resultados que eviten duplicidades e ineficiencias susceptibles de producirse en el Estado Autonómico.

Eficacia

Mediante este criterio se pretende valorar en qué medida se han cumplido los objetivos fijados en el Convenio de Colaboración, en términos de ejecución de las actividades programadas y de logro de los objetivos operativos del mismo. Igualmente se valora en qué medida VEXCAN ha contribuido a la mejora de la gestión recaudatoria y lucha contra el fraude.

Simplificación administrativa

Con este criterio se persigue valorar en qué medida el procedimiento se ha hecho más sencillo y accesible para los usuarios, reduciendo trámites y acortando plazos. Asimismo, se valora su coherencia con la política general de simplificación de la AEAT.

Eficiencia

Con este criterio se busca comprobar si la implantación de VEXCAN, por una parte, ha supuesto disminución de costes globales para los operadores y, por otra, ha comportado ahorros de costes de gestión para ambas administraciones. Complementariamente se analiza la contribución de VEXCAN a la política de e-administración.

Percepción

A través de este criterio *subjetivo* se trata de saber el conocimiento, opinión y satisfacción que tienen de VEXCAN todos los grupos de interés afectados por la misma, tanto los usuarios directos (Agentes de Aduana, Transitarios y Autodespachantes) como los beneficiarios últimos (empresarios, obligados tributarios).

III.2 Herramientas de evaluación

La metodología aplicada, que deriva de lo anterior, combina enfoques cuantitativos y cualitativos. La información utilizada en el proceso de evaluación procede tanto de fuentes internas y documentales como externas, de los propios grupos de interés.

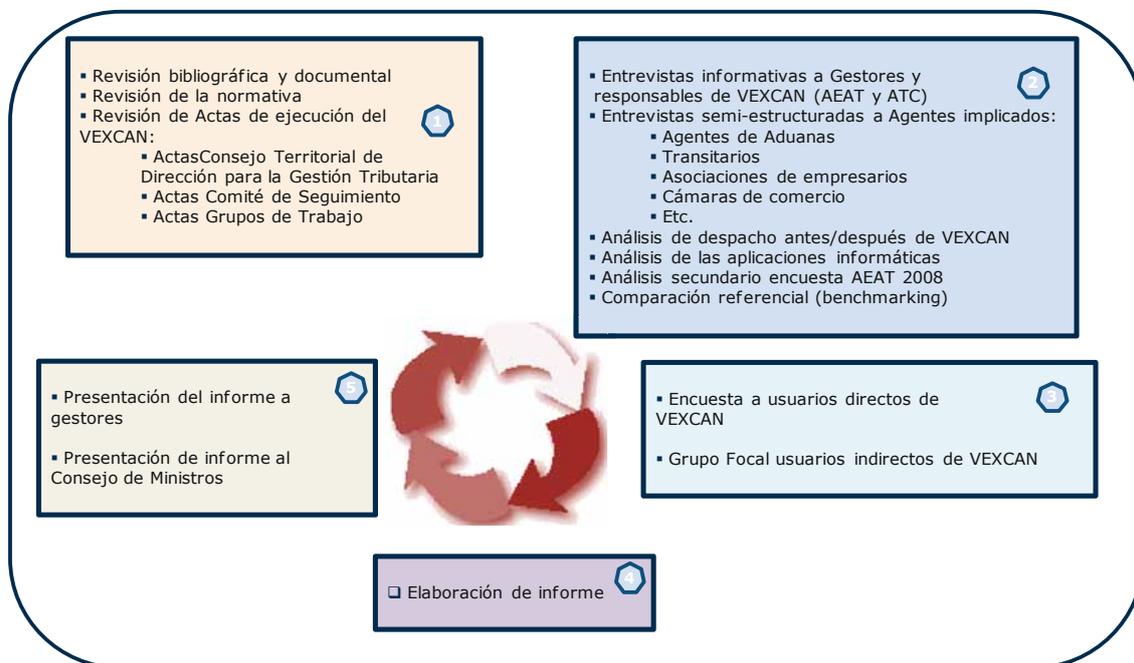
Herramientas utilizadas:

Las herramientas utilizadas en distintas fases de la evaluación han sido las siguientes:

- Análisis documental
- Análisis de los procesos de despacho aduanero y de importación/exportación antes y después de VEXCAN
- Análisis de las aplicaciones informáticas gestoras de VEXCAN
- Entrevistas en profundidad con los gestores
- Entrevistas semi-estructuradas a grupos de interés
- Encuesta a usuarios directos de VEXCAN
- Análisis secundario de la encuesta de satisfacción de la AEAT 2008
- Grupo Focal con usuarios indirectos o beneficiarios de VEXCAN
- Comparación referencial (benchmarking) con otros países

A continuación se muestra gráficamente el iter metodológico de la evaluación:

Figura 4: Iter metodológico de la Evaluación



Fuente: elaboración propia

IV. Análisis e interpretación de resultados

Tal como se indica en el capítulo III, esta evaluación tiene un enfoque que se centra en la calidad del servicio. Ahora bien, la evaluación de los servicios públicos (como es el caso de VEXCAN) debe partir de un concepto amplio e integral de la calidad.

En este sentido, es relevante tener en cuenta la referencia de la *Carta de Compromisos con la Calidad de las Administraciones Públicas españolas*, aprobada en la Conferencia Sectorial de Administración Pública de 16 de noviembre de 2009, documento que concibe la calidad en un sentido comprensivo, como una estrategia común de modernización de todas las administraciones públicas orientada al ciudadano.

Con un enfoque holístico, la Carta, integra todos aquellos aspectos que son relevantes para la mejora de los servicios públicos: el compromiso político, la cooperación interadministrativa, la simplificación administrativa, la administración electrónica, la eficiencia y la sostenibilidad, la innovación, la percepción y participación ciudadana, la evaluación, el desarrollo e implicación de los empleados, los sistemas de gestión, la transparencia y la rendición de cuentas.

En esta visión de la calidad de los servicios públicos destacan cuatro aspectos especialmente significativos para esta evaluación:

1. La coordinación y cooperación, en el sentido de que entre las distintas administraciones públicas debe respetarse el principio de lealtad institucional y promoverse la participación en órganos de cooperación, estableciendo convenios y desarrollando planes y programas conjuntos que ponderen, en el ejercicio de las respectivas competencias, la totalidad de los intereses públicos implicados y que hagan posible el desarrollo del gobierno multinivel, en consonancia con la realidad de nuestro Estado y con los principios de la Gobernanza de la Unión Europea.
2. La simplificación administrativa, de procesos, procedimientos y normas, que permite la mejora de las relaciones con los ciudadanos, de la eficacia y la eficiencia de la gestión pública, así como de la productividad nacional.
3. El efectivo acceso electrónico a los servicios públicos reconocido en la Ley 11/2007, suministrando a los ciudadanos información sobre servicios y procedimientos, permitiendo la tramitación multicanal y el acceso electrónico a los expedientes.
4. La percepción ciudadana, como mecanismo de retroalimentación para conocer la satisfacción de los usuarios y otros grupos de interés e identificar las eventuales áreas de mejora en el servicio.

De acuerdo con lo anterior, el análisis de resultados parte desde una perspectiva de Gobernanza, entendiendo ésta como un sistema de conducción de los asuntos públicos que integra una serie de instituciones públicas y privadas y a los ciudadanos para acordar objetivos comunes, así como los recursos y actividades necesarios para el logro satisfactorio de tales objetivos.

Esta definición puramente convencional y operativa, a los efectos de esta evaluación, puede descomponerse en tres elementos básicos, que, a su vez constituyen los parámetros básicos para el análisis de VEXCAN:

- La definición consensuada de objetivos públicos
- La dirección orientada al logro de los objetivos
- El rendimiento (eficacia/eficiencia) en la gestión

El análisis e interpretación de resultados que se realiza a continuación se articula conforme al siguiente esquema conceptual:

Figura 5: Esquema conceptual de la Evaluación

CRITERIOS DE GOBERNANZA	PUNTO DE PARTIDA	CONSECUENCIAS	PROBLEMAS DERIVADOS	SOLUCIONES PROPUESTAS (en forma de objetivos del Convenio)	ACTUACIONES OPERATIVAS	GRUPOS DE INTERÉS AFECTADOS DE FORMA DIRECTA
DEFINICIÓN consensuada de Objetivos Públicos	MARCO COMPETECIAL Administraciones titulares de competencias diferentes	RIGIDEZ Salvaguarda de la autonomía para la gestión de competencias	ORGANIZATIVOS Reparto competencial entre ambas administraciones cuyo contenido no puede ser objeto de variación	COORDINACIÓN Coordinación en la unidad de acción al objeto de facilitar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los operadores	ESTRUCTURAS Desarrollo de Estructuras de Coordinación: Consejo Territorial de Dirección para la Gestión Tributaria Comité de Seguimiento y Grupo de Trabajo	Instituciones
DIRECCIÓN hacia el logro de Objetivos Públicos	CONFLUENCIA ADMINISTRATIVA Confluencia de dos administraciones que inciden sobre un mismo hecho económico y territorial	DUPLICIDADES Gestión en paralelo sin comunicación ni intercambio información entre administraciones	GESTIÓN Gran carga administrativa para ambas administraciones	SIMPLIFICACIÓN Simplificación de trámites administrativos	PROCEDIMIENTOS Establecimiento de un procedimiento común a ambas administraciones	Agentes de Aduanas Transitarios Autodespachantes
RENDIMIENTO en la gestión	FALTA DE SINERGIAS Falta de economías de escala	AUMENTO DE LOS COSTES Coste fiscal indirecto muy alto a los operadores	ECONÓMICOS/TIEMPOS Económicos En forma de paralización de las mercancías antes del levante	REDUCCIÓN DE COSTES Disminución de los costes globales asociados	SOL. BASADA EN LA ADMON. ELECTRÓNICA Establecimiento de un punto único de presentación electrónica de declaraciones que surta efectos ante ambas administraciones	Sociedad Civil Empresarios Obligados Tributarios

IV.1 Definición consensuada de los objetivos públicos

Como se describe en el capítulo II de este Informe, el desarrollo del proyecto VEXCAN ha tenido como "telón de fondo" la coordinación y la cooperación entre administraciones en un estado descentralizado.

El sistema general de distribución de competencias en la Constitución Española de 1978 puede ser considerado como dual, puesto que define una serie de ámbitos materiales atribuidos al Estado y otros a las Comunidades Autónomas. Se trata de un reparto competencial bien definido. De una parte, el Artículo 149.1.10 de la Constitución Española determina que el Estado tiene la competencia exclusiva sobre el Régimen aduanero y arancelario, así como del comercio exterior. Para el ejercicio de esta competencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 103 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, el Estado se dotó de un Ente de Derecho Público encargado de la gestión del sistema tributario estatal y aduanero: la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía y demás disposiciones aplicables, tiene atribuidas las competencias para la gestión de sus tributos propios y de las figuras impositivas que conforman su Régimen Económico Fiscal. La ejecución de esas competencias, de acuerdo con la Ley 9/2006, de 11 de diciembre, Tributaria de la Comunidad Autónoma de Canarias, se lleva a cabo por la Administración Tributaria Canaria, conjunto de órganos encargados de la gestión de los tributos derivados del REF, así como de los recursos de otras administraciones y Entes públicos cuya gestión se le encomiende.

Después de más de tres decenios de despliegue del Estado Autonómico, tanto los Estatutos de Autonomía y sus sucesivas reformas como la *praxis* político-administrativa han hecho que España adquiriese un modelo de organización territorial muy descentralizada. Ahora bien, el ejercicio de las competencias que nuestra Constitución reconoce a unos y otros niveles de gobierno tiene su correlato en el principio de cooperación que el artículo 103 establece para la Administración Pública. Dicho de otro modo, si uno de los criterios básicos para justificar los modelos descentralizados es, entre otros (mejora de la calidad de la democracia, acomodación de la diversidad cultural...), el de la eficacia de la acción pública, no cabe duda que sus componentes constituyen los elementos para valorar su éxito: Decisiones y políticas que respeten la autonomía, el autogobierno y el gobierno compartido; Cooperación entre niveles que respete la lealtad institucional; Actuación administrativa orientada a las necesidades de ciudadanos y empresas.

Partiendo de esas premisas, en España, la cooperación y colaboración interadministrativa se ha desarrollado con profusión a partir de un desarrollo práctico de las relaciones intergubernamentales que ha revestido principalmente la forma de los Convenios de Colaboración.

La AEAT y la ATC utilizaron precisamente esta figura jurídica para formalizar su voluntad de trabajar conjuntamente con el objetivo consensuado de evitar las duplicidades que se producían en el ámbito de la gestión aduanera y de importación y exportación de mercancías en Canarias. El Convenio recoge precisamente la óptica de gobernanza más arriba mencionada, que permea todas las actuaciones llevadas a cabo en la planificación, diseño y desarrollo de la intervención³.

IV.1.1. Planificación, diseño y desarrollo de VEXCAN

Un proceso de gobernanza dirigido hacia el logro de objetivos políticos tiene que estructurarse en la práctica a partir de la colaboración entre las organizaciones que conforman la arquitectura institucional en un territorio. En este sentido, el proceso de colaboración entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Administración Tributaria Canaria se ha desarrollado previa salvaguardia de que la competencia y autonomía de gestión permanecieran inalterables en el ámbito de cada una de las administraciones intervinientes. Sin embargo, ello no ha sido óbice para que la colaboración haya buscado en todo momento "la máxima coordinación en la unidad de acción al objeto de facilitar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los obligados tributarios, a la par que permitir la adopción de medidas sinérgicas, que redunden en la mejora de la gestión, con un aumento claro de la productividad".

El Convenio de Colaboración se convierte así en el elemento integrador de la actuación de dos administraciones. Convirtiéndose, por un lado, en la expresión del liderazgo político necesario para que dos estructuras administrativas diferentes trabajen de forma conjunta y, por otro, en la hoja de ruta de asignación de responsabilidades para alcanzar el objetivo común.

El objetivo general de la intervención se desprende de la función propia de las administraciones tributarias: facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a los ciudadanos.

A su vez este objetivo general se asienta en dos objetivos específicos, por un lado simplificar los trámites administrativos, estableciendo un único punto de presentación de declaraciones que surta efectos ante ambas administraciones y facilitando que la mayor parte de las actuaciones se realicen a través de medios electrónicos y, por otro, reducir los costes globales, al invertir menos recursos y menos tiempo en la realización de dichos trámites.

Por último el Convenio explicita, como se ha visto, un objetivo operativo: establecer un punto único y conjunto de presentación de declaraciones donde se recogen las funcionalidades del sistema informático que sustentará la Ventanilla Única.

³ El Convenio con el Gobierno de Canarias se inscribe en la política de alianzas de la AEAT, que cuenta con muy numerosos Convenios y otros instrumentos de colaboración, principalmente orientados a la prevención del fraude, con Ministerios y otras instituciones de la AGE, así como con Comunidades Autónomas y la FEMP.

El esquema lógico de objetivos generales, específicos y operativos se resume en el siguiente cuadro:

Figura 6: Cuadro de objetivos del Convenio

OBJETIVOS del CONVENIO			
Objetivo GENERAL	Objetivos ESPECÍFICOS	Objetivos OPERATIVOS	
Facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los ciudadanos	Simplificar trámites	Establecer un procedimiento único y conjunto de presentación de declaraciones por medio telemáticos	Establecer un punto único válido de presentación de declaraciones telemáticas por los obligados tributarios que surta efecto ante ambas administraciones
			Funcionalidades del sistema informático
	Acceso de la ATC al sistema BUDANET		
	Diseño de una página web de presentación única		
	Análisis de riesgos		
	Toma de decisiones por cada Administración en su ámbito de actuación		
	Comunicación al obligado tributario		
	Gestión de garantías		
	Sistema centralizado de pago		
	Contabilización de pagos		
	Disminuir costes globales		Desarrollar por parte de la AEAT un sistema informático único

Fuente: elaboración propia

No obstante, y aunque en el texto no se explicitan como tales, se pueden identificar objetivos secundarios, propios de cada una de las administraciones interviniente:

Figura 7: Cuadro de objetivos de las administraciones

OBJETIVO AEAT		OBJETIVO ATC	
Objetivo general	Objetivo específico	Objetivo general	Objetivo específico
Mejora de la lucha contra el fraude	Integridad de información	Mejora de la gestión recaudatoria	Modernización tecnológica

Fuente: elaboración propia

La AEAT, dentro de su línea de actuación de lucha contra el fraude ve en esta colaboración una oportunidad de mejorar su sistema de información, y la ATC, que venía sufriendo las inconvenientes de un sistema informático que lastraba sus posibilidades recaudatorias, ve la posibilidad de tener acceso a un sistema tecnológico puntero en el ámbito tributario.

Pero si bien el objetivo último perseguido con la firma del Convenio estaba claramente identificado, el texto no establecía de forma pautada cómo

desarrollar el proyecto de ventanilla, ni establecía de manera preconcebida su funcionamiento, sino que únicamente contenía los principios básicos por los que había de regirse la ventanilla y las figuras que deberían, de forma complementaria, llevar a cabo el proyecto.

Para la asignación de responsabilidades, en el desarrollo y gestión del proyecto de la Ventanilla Única, se acordó actuar en tres instancias de cooperación anteriormente mencionadas:

- Consejo Territorial de Dirección para la Gestión Tributaria: para reforzar la coordinación entre administraciones.
- Comité de Seguimiento: para la superior dirección y control de los trabajos desarrollados en cumplimiento del Convenio.
- Grupo de Trabajo: para desarrollar las tareas operativas derivadas del Convenio.

Por lo que se refiere a la primera de esas instancias, al Consejo Territorial de Dirección para la Gestión Tributaria se le encomendaba impulsar el desarrollo del Convenio, concretando los mecanismos de adopción de acuerdos de intercambio de información y de colaboración en todos los órdenes de gestión, así como definir la colaboración en las tareas de vigilancia y control físico de las mercancías y de los recintos de entrada y salida de mercancías del territorio de las Islas Canarias.

En el uso de estas facultades, el Consejo, en sucesivas reuniones, acordó la coordinación de ambas administraciones en relación a las siguientes actuaciones:

- Llevar a cabo, de forma ordenada, racional y eficiente, la destrucción de mercancías importadas o introducidas intervenidas, realizándose únicamente por una de las administraciones, pero surtiendo efectos en ambas.
- Distribuir las actuaciones a desarrollar en los aeropuertos del archipiélago, en relación al diligenciado de la devolución del Impuesto General Indirecto Canario en régimen de viajeros.
- Distribuir actuaciones en el control y sellado de los cuadernos ATA⁴ en el seno del régimen especial de Importación temporal.
- Coordinar actuaciones y colaborar en los controles en recintos portuarios y aeroportuarios.

Por su parte, el Comité de Seguimiento, responsable de la dirección y control de los trabajos desarrollados para el cumplimiento del Convenio, celebró su primera reunión, en septiembre de 2005, en la que acordó el inicio de las

⁴ Cuaderno ATA es un documento aduanero fruto de la unificación de una serie instrumentos Aduaneros, que permite la libre admisión, exenta de derechos de importación, de determinadas mercancías.

actuaciones tendentes a desarrollar el Convenio, y designó los funcionarios que formarían parte del Grupo de Trabajo operativo.

Sistemáticamente, en el seno del Comité, se realiza el seguimiento de las actuaciones llevadas a cabo, se establecen las actuaciones futuras y se solventan las dificultades que surgen en la implantación del proyecto. Igualmente, desde este ámbito, se tutelan las actuaciones de comunicación del proyecto a los grupos de interés.

En un tercer nivel de actuación se encuentra el Grupo de Trabajo. Un grupo que, bajo la dirección del Comité de Seguimiento, ha venido desarrollando de forma progresiva el Proyecto de Ventanilla Única. Dentro del Grupo, y para la preparación de actuaciones que requieran mayor grado de profundización, se forman subgrupos de trabajo.

Desde el inicio de las actuaciones las administraciones se esforzaron en integrar la voz de los grupos de interés en el proyecto, recogiendo la opinión de los usuarios directos sobre el sistema propuesto, Agentes de Aduanas, Transitarios y Autodespachantes, y de sus futuros beneficiarios, los empresarios en particular, y la ciudadanía en general. En este sentido la totalidad de los actores con los que el equipo evaluador se entrevistó⁵ manifestaron haber sido consultados en las fases previas e iniciales del proyecto.

VEXCAN, como se analizará más adelante, se implantó de forma modular, lo que conllevó que el proyecto pusiera en producción las funcionalidades de aquella en diferentes momentos. Para cada una de ellas, desde la AEAT y la ATC se realizaron actuaciones de comunicación a través de diferentes canales: ruedas de prensa, presentación del proyecto en diferentes asociaciones, charlas informativas etc. De acuerdo con los resultados de la encuesta⁶ sobre percepción de la calidad del servicio que presta VEXCAN realizada con ocasión de esta evaluación, se puede afirmar que los usuarios y beneficiarios conocieron mayoritariamente este servicio directamente a través de las administraciones implicadas.

No obstante, debe señalarse que esta comunicación no obedeció a un plan estructurado y sistemático, sino que las actuaciones que se llevaron a cabo se fueron adoptando *ex itinere* en las reuniones de los Grupos de Trabajo y del Comité de Seguimiento, tal como se deduce de las actas de dichas reuniones.

En este sentido, por el equipo evaluador se ha podido observar en las diferentes reuniones con actores a las que anteriormente se aludió, que en algunos casos concretos había un cierto desconocimiento de nuevas funcionalidades que VEXCAN había implementado. Igualmente preguntadas las asociaciones empresariales en relación a si consideraban que VEXCAN era conocida por los empresarios Canarios indicaban que creían no ser suficientemente conocida, y que su funcionamiento y posibilidades deberían tener una mayor difusión.

⁵ Entrevistas semi-estructuradas a grupos de interés relacionadas en el Anexo I.

⁶ Encuesta de Satisfacción AEVAL 2011 en el Anexo II

IV.1.2. Seguimiento y Evaluación

La monitorización del desarrollo del Convenio se encomendó al Comité de Seguimiento quién, como ya se indicó anteriormente ejercía la superior dirección y control de los trabajos desarrollados en cumplimiento del Convenio.

Sin embargo, el Convenio no contemplaba explícitamente la evaluación del proyecto, ni se consideró esta posibilidad en las reuniones del Comité de Seguimiento y del Grupo de trabajo. La única actuación de esta índole que cabría mencionar es el estudio de satisfacción de usuarios de VEXCAN que realizó la AEAT en 2008, si bien no puede encuadrarse como una evaluación de la intervención ya que su motivación fue la candidatura de VEXCAN a los Premios Internos en la Agencia Tributaria⁷. No obstante, supuso sin duda una primera toma de contacto con la percepción que los usuarios tenían de la VEXCAN.

Por otra parte, cabe afirmar que la participación de los grupos de interés en el proyecto VEXCAN ha sido relativa, ya que no fueron incorporados al Comité de Seguimiento (de composición exclusivamente interadministrativa) y se redujo a la encuesta mencionada, por lo demás, no concebida estrictamente como mecanismo de retroalimentación del proyecto.

IV.2 La dirección orientada al logro de los objetivos

En la mayoría de las ocasiones el propio análisis de los problemas ayuda en la búsqueda de soluciones. En este caso, la existencia de procesos duplicados entre ambas administraciones tenía como consecuencia la similitud o redundancia de actuaciones en muchos ámbitos de la gestión. Este hecho evidenciaba la necesidad de búsqueda de sinergias a partir de las posibles intersecciones en la tramitación de ambos organismos. Cada duplicidad se convertía así en una oportunidad para la colaboración en la mejora del proceso.

En la búsqueda de soluciones a los problemas derivados de la gestión aduanera y de importación/exportación en Canarias (duplicidad de trámites y costes globales)⁸, VEXCAN ha articulado la colaboración teniendo en cuenta los principios recogidos en el artículo 3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria: proporcionalidad, eficacia y limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones formales tratando de asegurar el respeto de los derechos y garantías de los obligados tributarios.

⁷ Resolución de 19 de enero de 2009, del Director General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se convocan los Premios Internos de la Agencia Tributaria a la Calidad e Innovación y a las Mejores Prácticas.

Resolución de 2 de octubre de 2009, del Director General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se conceden los Premios Internos de la Agencia Tributaria a la Calidad e Innovación y a las Mejores Sugerencias y se aprueban los reconocimientos económicos a las candidaturas ganadoras.

⁸ Apartado II.1.3.3. de este Informe.

La elección de la fórmula de la Ventanilla Única trata de dar solución a los dos problemas planteados: el de gestión y el económico utilizando los medios caracterizados anteriormente como preferentes pues, esta fórmula organizativa se utiliza generalmente para el establecimiento, en una sola instancia u organismo, de los diversos trámites que el usuario ha de realizar ante la Administración Pública con un fin particular y que resulten confluyentes. En el caso de la VEXCAN, con la puesta en marcha de un procedimiento único y conjunto para la presentación de declaraciones telemáticas por los obligados tributarios que efectúan despachos aduaneros y de importación y exportación.

La necesaria concreción operativa del objetivo del Convenio se ha llevado a cabo a través de las actuaciones del Grupo de Trabajo que coordinaba sus tareas por adaptación mutua, consiguiendo de esta forma la coherencia interna necesaria para operar modificaciones y adaptaciones en ambas administraciones.

En el seno del Grupo se han estimado los tiempos y los esfuerzos requeridos para cada actividad, las dependencias entre actividades y se decide un programa para completarlas estableciendo hitos que permitan el desarrollo ordenado del proyecto.

El Grupo arrancó sus actividades en octubre de 2005, sólo un mes después de la constitución del Comité de Seguimiento, estableciendo una meta a corto plazo: la implantación del módulo de exportación. De este modo, acotando y ordenando temporalmente el número de operaciones a incluir en VEXCAN, se permitía la generación progresiva de conocimiento, identificar las disfunciones que podían producirse y solventarlas paulatinamente sin que esto supusiera un inconveniente serio para los usuarios.

Los trabajos se centraron en desarrollar conjuntamente las tres áreas críticas del proyecto de Ventanilla Única:

- Modificaciones normativas
- Desarrollos informáticos
- Procedimientos (protocolos) de trabajo únicos

El desarrollo de estas tres áreas no solo era crítico en tanto que incidían directamente en el tiempo de ejecución del proyecto, determinando claramente los plazos, sino que de ellas dependían el éxito y la sostenibilidad de la colaboración.

Sin ánimo de ser exhaustivos, se pueden relacionar las actuaciones más destacadas tendentes a:

- Abordar modificaciones normativas de calado en ambas administraciones dirigidas a habilitar, en sus diferentes aspectos, la presentación de declaraciones a través de la Ventanilla Única.

- Creación de un portal en Internet con el dominio "vexcan.es" que conteniendo, inicialmente, el Convenio de Colaboración, la normativa específica reguladora de la Ventanilla Única y toda la información en materia de Comercio Exterior de ambas administraciones, se iría enriqueciendo paulatinamente con otros documentos de interés.
- Diseño de un documento DUA (único) que aglutina la información necesaria para la gestión propia de cada una de las administraciones, así como una codificación común para el tratamiento de la información que lo integra.
- Interconexión electrónica las dos administraciones. Desarrollo de aplicaciones informáticas en el entorno BUDANET (se crearon en el propio entorno BUDANET las aplicaciones de VEXCAN de captura, gestión, consulta, peticiones, garantías, contabilidad, TARIC, gestión del censo de minoristas, Zújares, etc.).
- Unificación de campos para el análisis de riesgos en las dos administraciones.
- Unificación del censo de declarantes. Para ello cada administración autorizó a aquellos declarantes que estaban autorizados en la otra administración.

Realizadas las actividades necesarias para hacer efectivo el módulo de exportación y, con anterioridad a su puesta en producción, se realiza un plan de formación que abarca diferentes vertientes. Por un lado se celebraron cursos de formación para el personal afectado por los cambios que se iban a operar, por otro, se nombra un monitor por cada administración con el fin de que los operadores puedan canalizar sus dudas en la puesta en marcha del sistema y, para reforzar conocimiento, se desarrollaron sesiones de apoyo en temas concretos.

Igualmente, con el fin de dar a conocer la inminente puesta en marcha del módulo se realiza una rueda de prensa y se envía una nota a los medios de comunicación.

Así, el 21 de junio de 2006 entraba en funcionamiento el módulo de exportación de VEXCAN⁹ sin disfunciones apreciables.

Durante los primeros seis meses del año 2006 la tramitación de los DUA's de exportación se realizó ante las dos administraciones y, desde la implantación del módulo de exportación de VEXCAN la tramitación se realizó ante la ventanilla única en un solo trámite. En la siguiente tabla se aprecia la evolución de número de DUAs tramitados en VEXCAN.

⁹ Resolución de 9 de junio de 2006, de la Dirección General de Tributos, por la que se determina la entrada en funcionamiento del módulo de exportación de la Ventanilla Única Aduanera de presentación telemática de declaraciones de importación y exportación y aduaneras en Canarias (VEXCAN). Boletín Oficial de Canarias número 116, viernes 16 de junio de 2006.

Tabla 2: Número de DUAs de Exportación

AÑO ADMISIÓN	Nº DOCUMENTOS CANARIAS AEAT	Nº DOCUMENTOS CANARIAS ATC	Nº DOCUMENTOS VEXCAN
2005	117.029	117.029	0
2006	63.277	63.277	64.518
2007	0	0	127.731
2008	0	0	125.395
2009	0	0	119.172
2010	0	0	120.931

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la AEAT

No obstante y simultáneamente, los trabajos del Grupo continuaron con la vista puesta en el módulo de importación, para lo que se realizaron las siguientes actividades:

- Numeración uniforme en materia de recintos. Unificación de códigos de ubicación.
- Establecimiento de un nuevo sistema de pago por la ATC. Ésta adopta el sistema de pagos de la AEAT, así como el posterior traspaso de fondos.
- Modificaciones normativas en ambas administraciones para establecer un sistema de pago unificado.
- Elaboración de protocolos de actuación entre ambas administraciones.
- Posibilitar la remisión de documentación adicional por medios electrónicos.
- Protocolo para la aprobación de notas de servicio conjuntas.

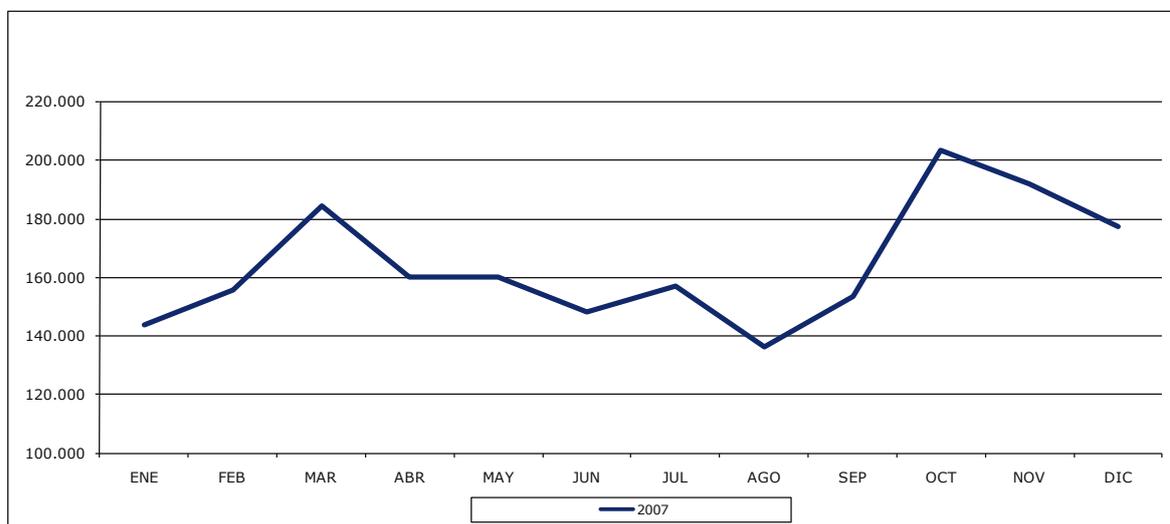
Durante la preparación de este módulo, se llevó a cabo un programa de difusión a través de ponencias que se realizaron segmentando el público objetivo en tres niveles, asociaciones empresariales, colegios profesionales y asociaciones de operadores y empleados de empresas. Igualmente se celebró una reunión con operadores especialmente cualificados con el fin de recoger iniciativas. Ya en fechas cercanas a la implantación se realizaron charlas informativas.

El 2 de julio de 2007 entraba en funcionamiento el módulo de importación de la Ventanilla Única¹⁰.

¹⁰ Resolución de 18 de junio de 2007 de la Dirección General de Tributos, por la que se fija la fecha de entrada en funcionamiento del módulo de importación de la Ventanilla Única Aduanera de presentación telemática de declaraciones de importación y exportación y aduaneras en Canarias (VEXCAN).

Con buena previsión se aprovechaba el periodo anual de menor presentación de declaraciones de importación (junio-septiembre) para iniciar la actividad, y minimizar así las distorsiones iniciales propias de la puesta en funcionamiento de un nuevo sistema.

Gráfico 1: Número mensual de DUAs de importación



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la AEAT

Las cifras de volumen de gestión relativas a la importación se recogen en el siguiente cuadro:

Tabla 3: Número de DUAs de Importación

AÑO ADMISIÓN	Nº DOCUMENTOS CANARIAS AEAT	Nº DOCUMENTOS CANARIAS ATC	Nº DOCUMENTOS VEXCAN
2005	1.811.438	1.811.438	0
2006	1.840.218	1.840.218	0
2007	1.295.908	1.295.908	675.936
2008	0	0	1.938.763
2009	0	0	1.680.957
2010	0	0	1.746.124

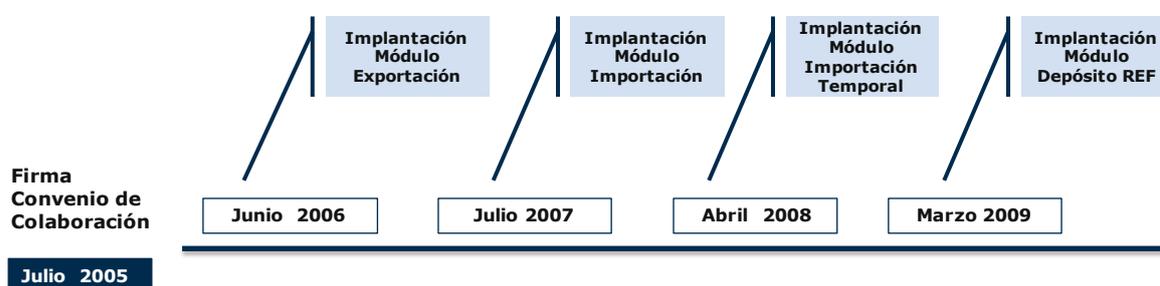
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la AEAT

La implantación del módulo entrañaba mayores dificultades ya que, por un lado, requería de más funcionalidades, como el pago de tributos y, por otro, englobaba el número de operaciones más elevado.

Con esta nueva funcionalidad de la Ventanilla Única, que afectaba el proceso de importación quedaba simplificado del modo que se analiza en el apartado siguiente.

Una vez implantado el módulo de importación, y dentro de esa visión de "proyecto vivo" que ambas administraciones dieron a VEXCAN, el Grupo de Trabajo dirigió su actividad a la preparación del módulo correspondiente a regímenes especiales, actividades que se materializaron en abril de 2008 con la entrada en funcionamiento del módulo de importación temporal y en marzo de 2009 con la implantación del módulo Depósito REF.

Figura 8: Fases de implantación de VEXCAN



Por último cabe hacer mención expresa a las tres áreas críticas del proyecto que, como se indicaba al principio de este capítulo, eran determinantes para el cumplimiento del objetivo del Convenio y que, de alguna forma, ponen en valor el esfuerzo realizado: desarrollo normativo, protocolos de actuación conjuntos y desarrollo informático.

Durante el periodo comprendido entre 2006 y 2010 se publicaron doce normas¹¹ directamente relacionadas con VEXCAN (dos de la AEAT y diez de la ATC) y once protocolos¹² de actuación conjunta (nueve protocolos y dos notas de servicio),

Paralelamente, en este mismo periodo, la AEAT, adaptó sus aplicaciones informáticas para dar cobertura a las operaciones de la ATC (con todas sus especificidades). Así, en el propio entorno BUDANET de la AEAT se crearon las aplicaciones VEXCAN de captura, gestión, consulta, peticiones, garantías, contabilidad, TARIC, gestión del censo de minoristas y Zújares VEXCAN, entre otras. De tal forma que la información declarada es compartida por ambas administraciones, y las actuaciones de gestión que lleve a cabo cada una de las administraciones son transparentes a ambas.

Finalmente, se adoptaron las medidas de seguridad de la información necesarias para dar acceso a los funcionarios de la ATC a estas aplicaciones y a la información contenida en las bases de datos de la AEAT. Estas acciones de

¹¹ Relación detallada de las modificaciones normativas relacionadas con la implantación de VEXCAN Anexo III

¹² Relación detallada de protocolos de actuación relacionadas con la implantación de VEXCAN en el Anexo IV

seguridad se establecieron mediante la fijación de perfiles de acceso a la información contenida en las bases de datos de la AEAT para los funcionarios de la ATC y de un procedimiento de control y autorización de estos usuarios mediante administradores de seguridad.

IV.3 El rendimiento de la gestión

Visto cómo se establecieron consensuadamente los objetivos del proyecto y cómo su dirección se orientó claramente al logro de los mismos, corresponde ahora analizar el rendimiento de VEXCAN y sus resultados en términos de simplificación administrativa, de disminución de costes y de satisfacción de los grupos de interés.

Para ello, el análisis del rendimiento de VEXCAN se realiza desde dos perspectivas diferentes, por un lado desde una óptica objetiva a través de los datos obtenidos por el equipo evaluador en relación a la consecución de los objetivos del Convenio y, por otra, desde la percepción que los usuarios y beneficiarios VEXCAN tiene de la calidad de servicios que reciben.

IV.3.1. Rendimiento Objetivo

En este apartado se analizan los resultados obtenidos en relación a los objetivos perseguidos, tanto los comunes, recogidos en el Convenio de Colaboración como los propios de cada una de las administraciones.

IV.3.1.1. Punto único de presentación de declaraciones

El Convenio establecía como objeto del mismo: la creación de un punto único de presentación de declaraciones telemáticas y el desarrollo por parte de la AEAT de un sistema informático que permitirá determinadas funcionalidades necesarias para hacer posible la realidad de una ventanilla única.

Finalizada la implantación de VEXCAN se puede afirmar que los objetivos se han cumplido en un 100%, incluso se podría aventurar que éstos se consiguieron en un espacio de tiempo muy breve para las actuaciones que demandaban. Entre abril y junio de 2006, los relacionados con actividades necesarias para la puesta en marcha del módulo de exportación, y los relativos a garantías y pagos en julio de 2007 para hacer posible la entrada en funcionamiento del módulo de importación.

Figura 9: Cuadro de cumplimiento de objetivos

OBJETIVOS OPERATIVOS		RESULTADO	
Establecer un punto único válido de presentación de declaraciones telemáticas por los obligados tributarios que surta efecto ante ambas administraciones		Entrada en funcionamiento: junio 2006	
Desarrollar por parte de la AEAT un sistema informático único	Funcionalidades del sistema informático	Recepción de declaraciones de los tributos derivados del REF	Entrada en funcionamiento: junio 2006
		Acceso de la ATC al sistema BUDANET	Entrada en funcionamiento: abril 2006
		Diseño de una página web de presentación única	Entrada en funcionamiento: mayo 2006
		Análisis de riesgos	Entrada en funcionamiento: junio 2006
		Toma de decisiones por cada Administración en su ámbito de actuación	Entrada en funcionamiento: junio 2006
		Comunicación al obligado tributario	Entrada en funcionamiento: junio 2006
		Gestión de garantías	Entrada en funcionamiento: julio 2007
		Sistema centralizado de pago	Entrada en funcionamiento: julio 2007
		Contabilización de pagos	Entrada en funcionamiento: julio 2007

Fuente: elaboración propia

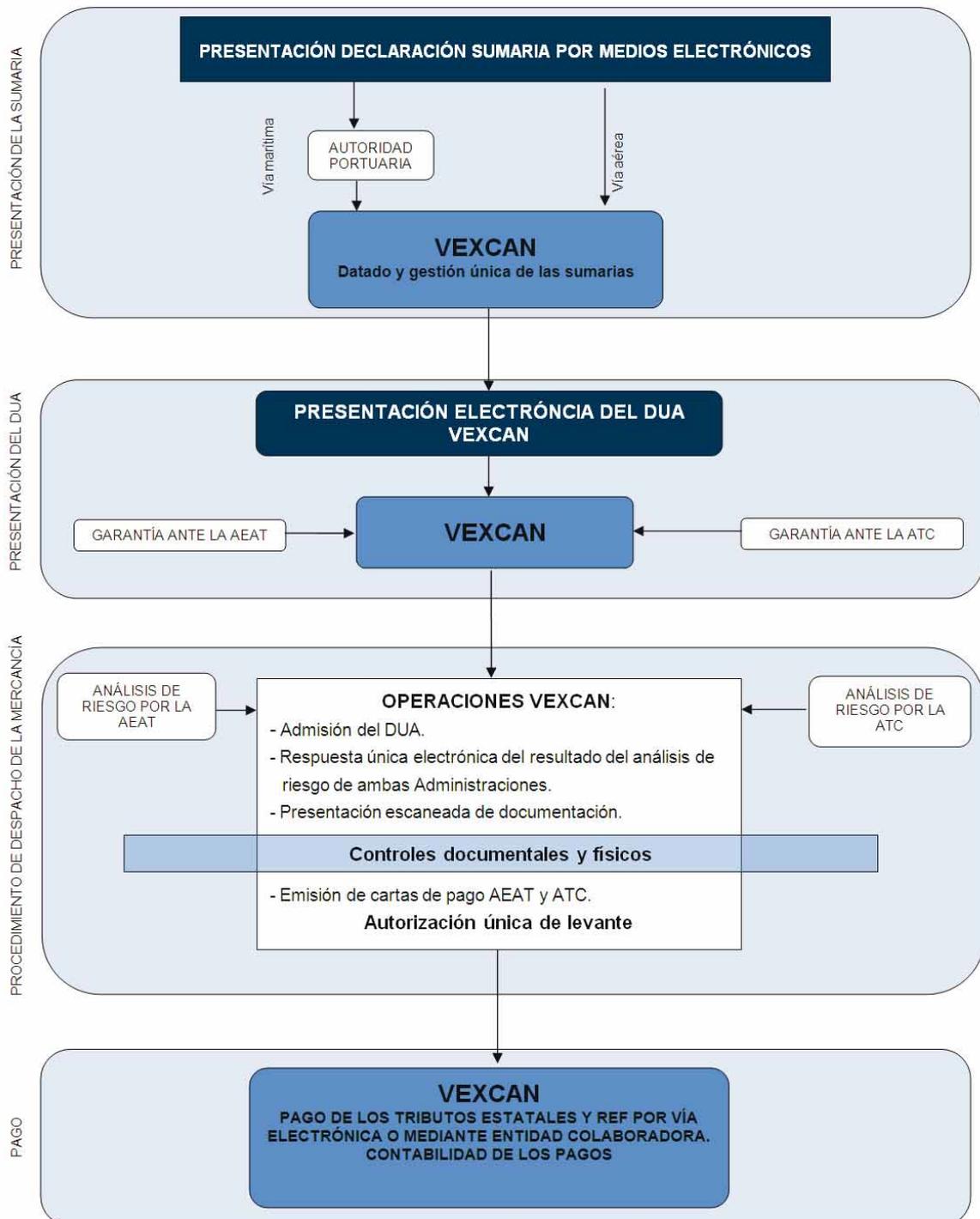
La consecución de estos objetivos, como preveía el Convenio, ha incidido directamente en la gestión que los operadores económicos realizan ante las dos administraciones, simplificando los trámites aduaneros y de importación y exportación y ahorrando tiempo en el levante de las mercancías.

IV.3.1.2 Simplificación de trámites

El proyecto VEXCAN ha dado lugar a una importante simplificación administrativa evitando la presentación duplicada de la misma documentación a dos administraciones: la AEAT y la ATC, permitiendo el pago de los tributos de ambas por un mismo sistema (a través de entidad colaboradora o mediante la plataforma VEXCAN), etc.

Con el fin de mostrar gráficamente la simplificación de trámites incorporados por VEXCAN, se ha elegido un proceso de importación que es el que mayor incidencia tiene, tanto por número de operaciones como por complejidad de ejecución.

Figura 10: Diagrama del proceso de importación después de VEXCAN



Desde la Implantación de VEXCAN el DUA se envía a la AEAT por procedimientos informáticos a través de internet, existiendo un intercambio normalizado de mensajes EDI (Electronic Data Interchange).

Presentada la declaración es sometida a un proceso único de validación y admisión de la misma, en el que el sistema comprueba que contiene todos los datos y especificaciones requeridos por ambas administraciones. Una vez admitida la misma, es sometida a análisis de riesgo separado por ambas administraciones, con sus respectivos filtros adaptados a cada uno de los tributos gestionados.

El operador recibe un único mensaje electrónico en el que, junto a la fecha y hora de admisión de la declaración, se le comunica el resultado del análisis de riesgo y el circuito asignado por ambas administraciones.

El procedimiento a seguir a continuación varía en función del circuito asignado:

- Circuito Verde-Verde

Si el circuito asignado por ambas administraciones es Verde, se procede de forma inmediata al levante de la mercancía sin ningún control adicional documental o físico.

El importador no tiene que desplazarse a recoger dicho levante (ejemplar nº 9 del DUA), sino que lo imprime directamente junto con el código de autenticación en su domicilio, y, con dicho levante, puede dirigirse a la empresa de transporte, naviera, consignatario o Almacén de Depósito Temporal donde la mercancía esté custodiada bajo control aduanero para proceder a su retirada.

- Circuito Naranja-Verde o Naranja-Naranja

El declarante deberá presentar ante la administración que asignó el circuito Naranja el DUA VEXCAN acompañado de la documentación necesaria para realizar el despacho.

En febrero de 2008 la AEAT introdujo la posibilidad de sustituir la presentación física del DUA y de los documentos que lo acompañan mediante el envío de un archivo EDI con la documentación escaneada, que se incorpora como anexo al expediente electrónico del DUA VEXCAN. Con la aplicación del Convenio VEXCAN, esta posibilidad se abrió también, lógicamente, para la ATC, siendo este procedimiento el utilizado mayoritariamente por los importadores.

Cuando la administración que asignó el circuito Naranja ha procedido al reconocimiento documental y éste es conforme, autoriza el levante de la mercancía mediante la emisión del mensaje correspondiente al declarante, que procederá como en el caso anterior.

Si ambas administraciones asignan circuito Naranja, ambas realizan el control documental con la documentación escaneada incorporada al DUA VEXCAN, y cuando las dos dan su conformidad, el declarante recibe una única autorización de levante.

- Circuito Rojo-Verde, Rojo-Naranja, Rojo-Rojo

El declarante está obligado a presentar ante la administración que ha asignado circuito Rojo, o ante ambas, si éste fuera el caso, el DUA VEXCAN y la documentación anexa, pudiendo hacerlo en forma escaneada, como se indicaba anteriormente, mediante el envío de un único archivo que usarán ambas administraciones. También debe solicitar lugar y fecha para el reconocimiento.

En la medida de lo posible y salvo que circunstancias excepcionales lo impidan, la práctica del reconocimiento físico se hace de forma conjunta por ambas administraciones para evitar que el operador incurra en costes y demoras innecesarios.

Si alguna de las administraciones lo considera oportuno, podrá encomendar a la otra la realización del reconocimiento físico, en cuyo caso la diligencia extendida por esta última tendrá validez para ambas.

En la medida de lo posible se coordinará también este reconocimiento físico con los servicios para-aduaneros, si éstos requieren dicho reconocimiento.

En el Puerto de Santa Cruz de Tenerife se inauguró el 11 de octubre de 2010 un Centro de Inspección Portuaria (CIP) para el despacho de mercancías. La instalación dispone de varias áreas de reconocimiento habilitadas para todos los Servicios que intervienen en el control del comercio exterior: Aduanas, ATC, Sanidad, SOIVRE, etc., e incluye, por tanto, un Puesto de Inspección Fronteriza (PIF) para reconocimiento de los productos sometidos a inspección en las condiciones de asepsia y temperatura exigidas. Estos Servicios disponen también de oficinas para sus funcionarios. Todos los organismos, salvo la ATC, que lo hará en breve, han ocupado ya sus instalaciones, lo que facilita la coordinación, colaboración e intercambio de información entre ellos y da rapidez al reconocimiento físico y, por tanto, al levante, al ser dicho reconocimiento el punto más crítico y que más demora produce en el despacho.

Una vez efectuado el reconocimiento físico, cada administración continuará con la tramitación del expediente de forma independiente.

Si durante los reconocimientos documentales o físicos alguna administración detecta alguna irregularidad o la procedencia de una liquidación superior a la declarada, el sistema, automáticamente, comunica la irregularidad y la corrección a la otra administración.

Pago de la deuda aduanera y tributaria:

Como se señalaba anteriormente, dada la rapidez que supone la garantía previa, prácticamente todos los despachos, salvo los efectuados por los particulares, se realizan con garantía previa al levante y el pago se efectúa posteriormente. Con el proyecto VEXCAN, el declarante, junto a la autorización de levante, recibe electrónicamente los documentos liquidatorios necesarios

para el pago de los tributos de ambas administraciones, el Modelo 031 de la AEAT y el 032 de la ATC.

El operador puede optar por efectuar el pago de ambos por internet a través de unas pasarelas de pago de las que VEXCAN ha dotado al sistema, o bien efectuar el pago de ambos en una entidad bancaria colaboradora.

Las entidades colaboradoras, cada 15 días, ingresan el dinero recaudado en el Tesoro Público y esta institución, en colaboración con la Intervención General del Estado, transfiere el importe correspondiente al Gobierno de Canarias.

La contabilidad de los pagos se gestiona también en las aplicaciones informáticas de VEXCAN.

La recaudación ejecutiva de los tributos de la AEAT y del REF se efectúa de forma separada, aunque hay un servicio web de comunicación entre las aplicaciones de contabilidad de la AEAT y las de la ATC que facilita a esta última (a través de GRECASA, organismo de recaudación ejecutiva de la ATC) la información necesaria.

La puesta en práctica de este procedimiento de pago ha sido uno de los aspectos más complejos del proceso por las implicaciones legales y técnicas que ha supuesto, y ha requerido de la colaboración de numerosas instituciones para su implementación, entre otras, la Dirección General del Tesoro y la Intervención General del Estado.

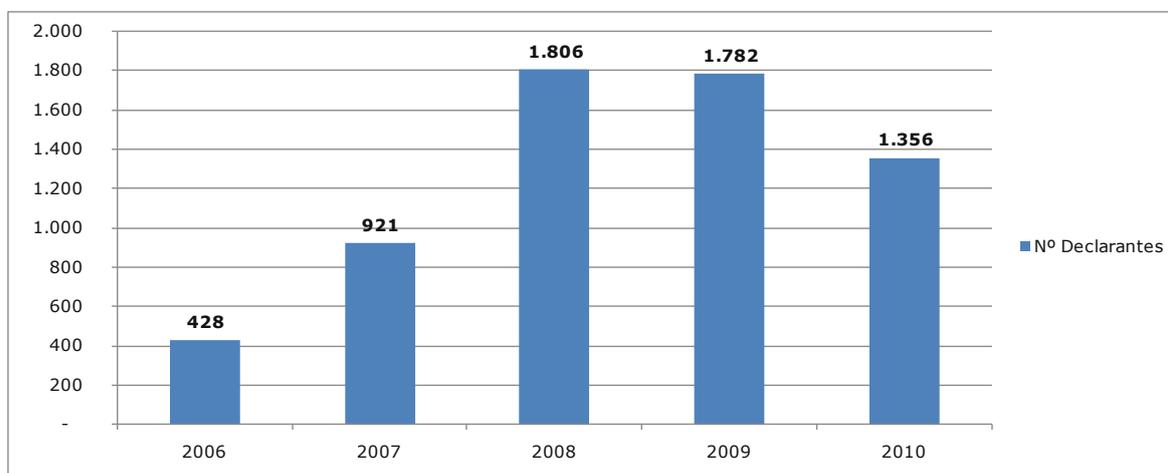
Actualmente el operador debe seguir presentando previamente garantía ante ambas administraciones. En este sentido, se realizaron intentos de unificación de las garantías necesarias consultando a los Servicios Jurídicos correspondientes, pero, finalmente, se desistió del proceso de unificación por la problemática jurídica que comportaba. En todo caso, preguntados los usuarios directos de VEXCAN sobre este tema no hubo unanimidad de opinión, ya que si bien alguna voz consideraba la unificación de garantías como una mejora que debería implementarse, la mayoría de los entrevistados preferían no posicionarse ya que no creían que una unificación de garantías supusiera una mejora.

Una magnitud que refleja la acogida del nuevo procedimiento implantado con VEXCAN es el número de declarantes (Agentes, transitarios y autodespachantes) que han presentado las declaraciones, ya que representa cuántas personas o entidades han efectuado el procedimiento gestor ante la administración en nombre y por cuenta propia o en representación de un tercero, magnitud mayor o menor que puede depender, entre otros factores, de la complejidad de esta gestión.

Pues bien, el número de declarantes se incrementó notablemente en los años de implantación de VEXCAN (fundamentalmente en 2007 y 2008, con la entrada del módulo de importación), que animó a numerosos transitarios y autodespachantes a actuar como declarantes junto a los tradicionales agentes de aduanas, al simplificarse notablemente el procedimiento. Su reducción en

años posteriores es atribuible a disminución de las operaciones por la crisis económica.

Gráfico 2: Número de Declarantes en VEXCAN



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la AEAT

IV.3.1.2 Disminución de tiempos de tramitación

Si la simplificación en los trámites de aduana y de importación y exportación constituían un elemento clave del Convenio, en tanto en cuanto que suponían un ahorro de costes para los usuarios en forma de menores recursos destinados a realizar trámites ante las administraciones implicadas, la reducción de los tiempos en el despacho no lo era menos, al incidir de forma directa en la disponibilidad de las mercancías, algo que en las islas cobra especial relevancia al depender casi totalmente de suministro externo para la producción o la venta.

Antes de la implantación de VEXCAN, como se ha comentado anteriormente, el levante real de la mercancía se producía cuando el usuario tenía el levante de las dos administraciones, lo que implicaba que los tiempos totales de despacho los condicionaba la administración que, en cada caso concreto, tardara más en otorgar ese levante.

En el caso de los DUAs verdes, el despacho de la AEAT era inmediato. Igualmente sucedía con el despacho de la ATC, pero los problemas de capacidad de su sistema informático producía colapsos que provocaban que, con frecuencia, se perdiese esa inmediatez.

Por otro lado, la presentación de DUAs podía ser en formato papel, lo que exigía la presentación física del DUA en cada una de las administraciones. En este caso el levante solo era posible después de que cada una de las administraciones grabara, aceptara y despachara el DUA.

En el caso de los DUAs naranjas y rojos, el tiempo medio para la AEAT era de 392 minutos y, para la ATC, el tiempo medio oscilaba entre 180 y 2880 minutos, lo que, teniendo en cuenta que se necesitaban ambos levantes para poder retirar la mercancía, implicaba que el tiempo medio estaría entre un mínimo de 392 y un máximo de 2.880 minutos.

Tabla 4: Tiempo medio de despacho de DUAs naranjas y rojos (en minutos)

AÑO	AEAT	ATC
2005-2006	392	180 - 2.880

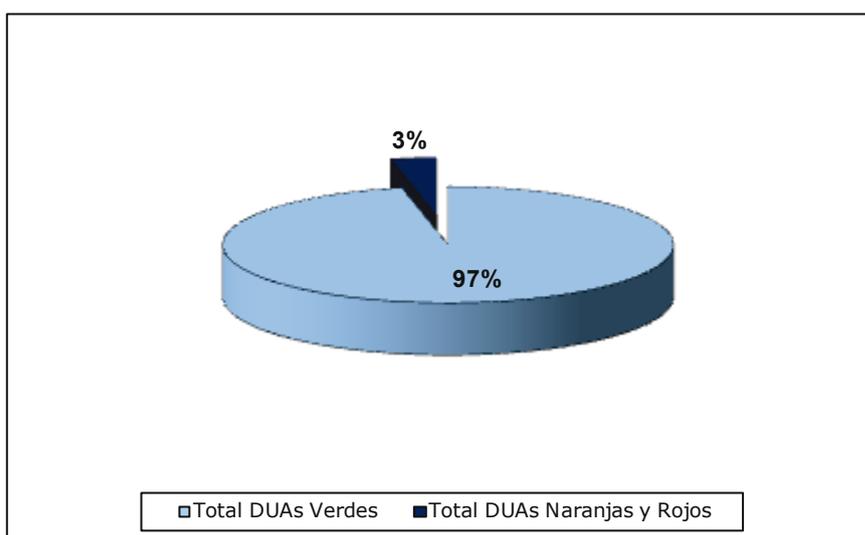
Fuente: datos facilitados por la AEAT y la ATC

Después de la implantación de VEXCAN los tiempos medios¹³ han variado significativamente.

Para los DUAs verdes, el tiempo de despacho es "0". Es decir, el levante se obtiene inmediatamente, con la aceptación del DUA enviado electrónicamente.

Lo que básicamente supone que el 97% de los DUAs (porcentaje medio de DUAs de importación verdes presentados en los años 2007, 2008, 2009 y 2010) se despachan en el momento de aceptación del DUA.

Gráfico 3: Porcentajes medios de DUAs de importación (2007-2010)



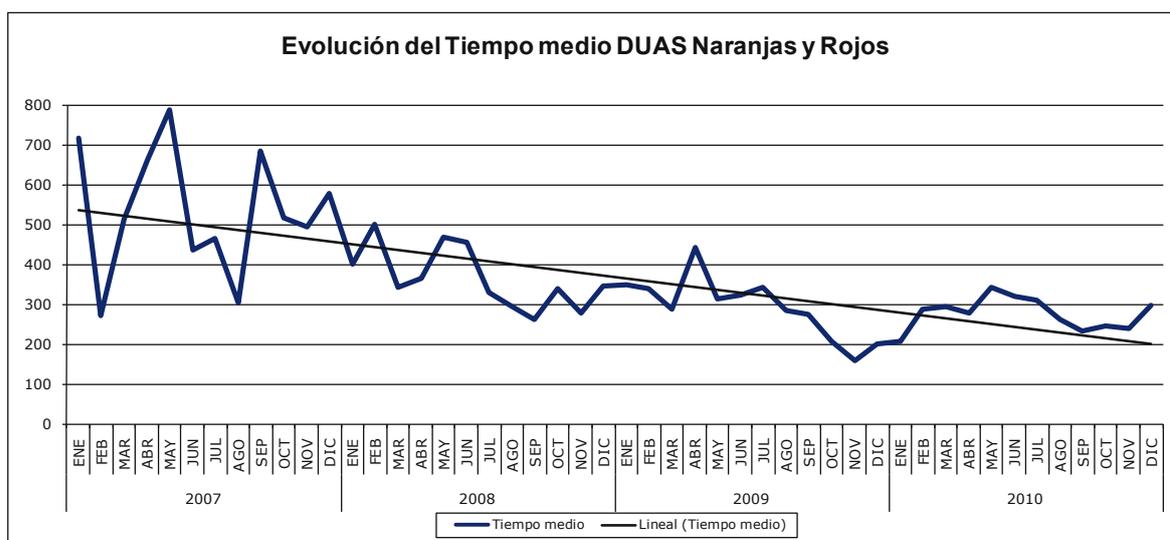
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la AEAT

En el caso de los DUAs naranjas y rojos el tiempo de despacho también se ha reducido significativamente desde la puesta en funcionamiento de VEXCAN.

¹³ La medición de tiempos se realizó tomando como inicio el "mensaje de admisión del DUA" y como fin el "mensaje de expedición de levante".

Después del primer año de funcionamiento de VEXCAN, la adaptación y mejora continua de los protocolos de actuación conjuntos, han posibilitado una constante reducción de tiempos, siendo especialmente significativa la reducción operada entre los años 2007 y 2008. Así, el tiempo medio de despacho en el año 2010 ha sido de 275 minutos¹⁴, tiempo significativamente inferior a los ofrecidos antes de la implantación de VEXCAN.

Gráfico 4: Tiempo medio de despachos de importación rojos y naranjas (en minutos)



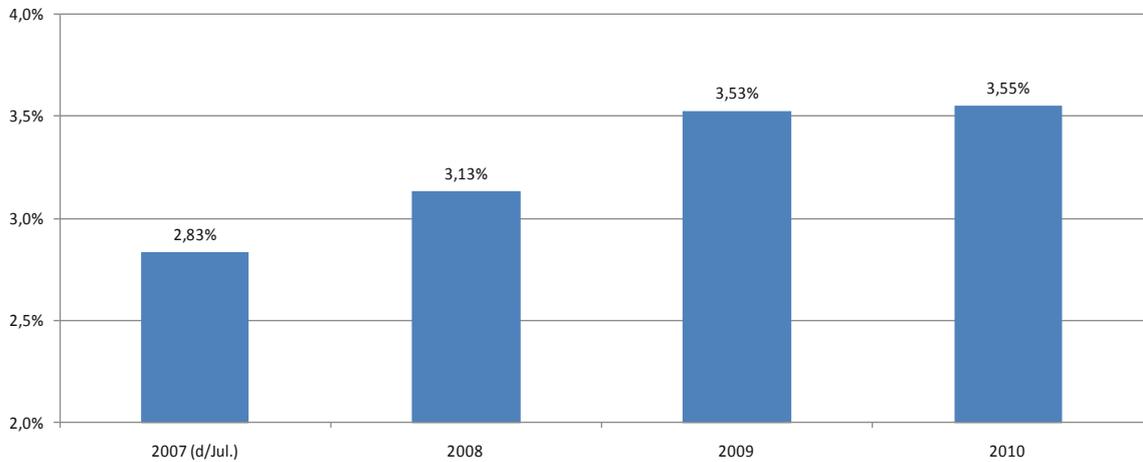
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la AEAT

Ello a pesar de que, como puede apreciarse en el siguiente gráfico, el número de DUAs asignados a este circuito ha ido creciendo en los últimos años¹⁵, efecto posiblemente achacable a la presión de las instituciones nacionales y europeas para ejercer un mayor control en aras a velar por la seguridad y la legalidad.

¹⁴ En el año 2011 el tiempo medio de tramitación de despachos naranjas y rojos ha sido de 210 minutos.

¹⁵ En el año 2011 el porcentaje de DUAs Naranjas y Rojos ascendía a 3.56%.

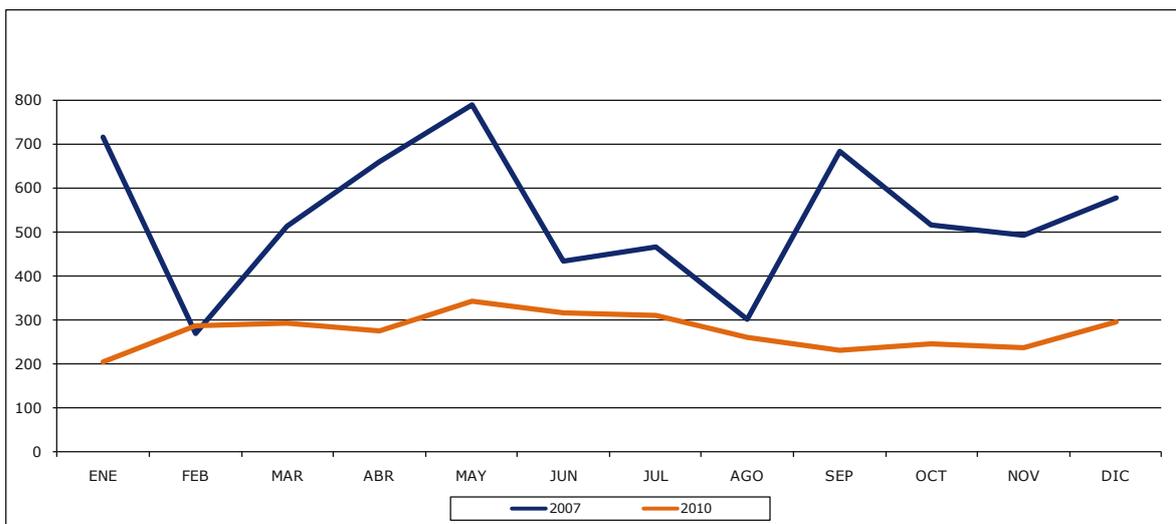
Gráfico 5: Porcentaje de DUAs de importación con circuito Naranja y Rojo



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la AEAT

Pero la disminución de tiempos no ha sido el único efecto positivo propiciado por VEXCAN sino que, como se puede observar en el gráfico siguiente los tiempos se han estabilizado, eliminando de forma significativa las fluctuaciones que se producían antes (y durante los primer año) de VEXCAN, lo que favorece a los operadores económicos ya que se hace más previsible el tiempo de despacho y, por tanto, mayor grado de previsión de la disponibilidad de las mercancías.

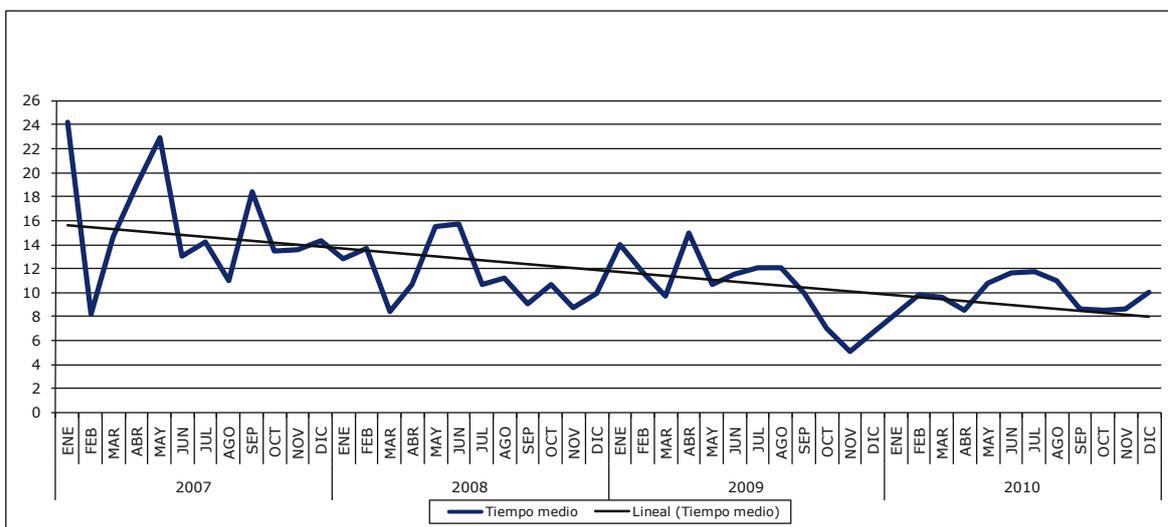
Gráfico 6: Tiempo medio mensual de despacho de DUAs de importación Naranjas y Rojas 2007 y 2010 (en minutos)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la AEAT

Si tenemos en cuenta los datos agregados, sumando los tiempos medios de despacho de los DUAs de importación con circuitos Verde y de los DUAs con circuitos Naranja y Rojo, el tiempo medio de despacho ha disminuido desde los 14,2 minutos en el año 2007, hasta los 9,8 minutos en el año 2010¹⁶

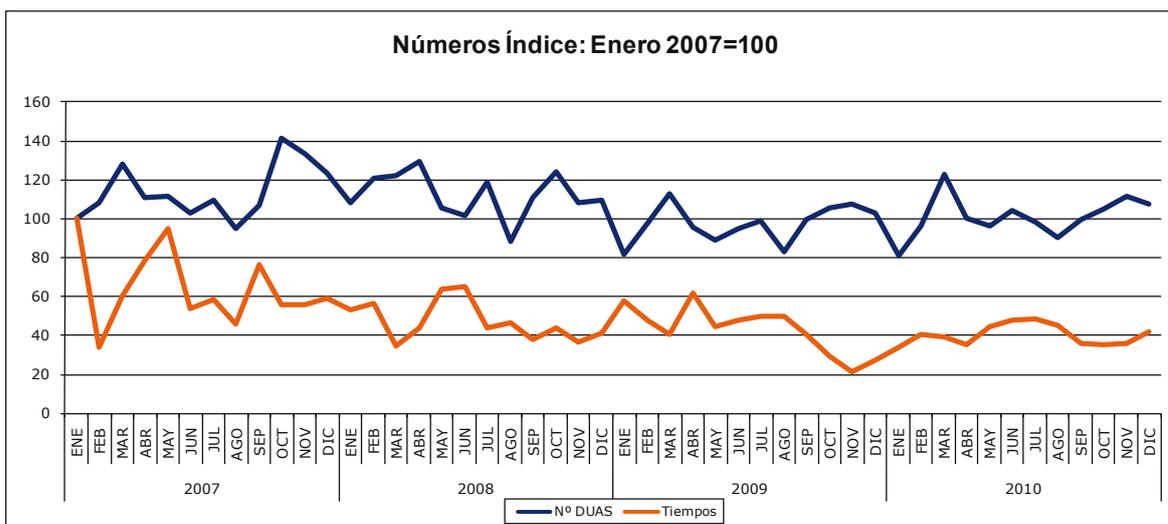
Gráfico 7: Evolución tiempo medio total de despacho de importación (en minutos)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la AEAT

Por último, analizando la relación entre el volumen de declaraciones y el tiempo medio de despacho se puede afirmar que no ha existido una relación directa entre ambos extremos, es decir, que el tiempo medio de despacho ha ido disminuyendo anualmente, aún en años en los que el número de declaraciones crecía con respecto al año anterior.

Gráfico 8: Evolución DUAs importación/tiempos de despacho (en minutos)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la AEAT

¹⁶ El tiempo medio de despacho en 2011 ha sido de 7,5 minutos.

IV.3.1.3 Disminución de costes de gestión

El Convenio dedicaba su cláusula quinta a determinar la financiación de las actuaciones necesarias para el desarrollo del mismo, indicando: "Del presente Convenio no derivan obligaciones de contenido económico para ninguna de las partes. No obstante, cuando para el desarrollo del proyecto sea necesaria la contratación de asistencia técnica externa, el Comité de Seguimiento determinará la manera de compartir los costes entre ambas administraciones".

Siguiendo esta premisa, los trabajos de ejecución de VEXCAN se desarrollaron por funcionarios de ambas administraciones sin que éstos percibieran retribución especial alguna por dicho trabajo. El único caso que podría tener la consideración de un coste extra fue el de un funcionario de la Administración Tributaria Canaria (analista) que fue comisionado por el Gobierno de Canarias para colaborar con el Departamento de Informática Tributaria de la AEAT en el desarrollo del proyecto durante dos años y sin que, por tanto, se conozca el coste real de la intervención.

El hecho de internalizar los gastos de forma que se integren en la actuación diaria de cada una de las administraciones, impide conocer con certeza el coste que para la administración estatal y autonómica ha tenido esta intervención, más allá de que se puedan identificar los diferentes conceptos que han generado gastos imputables directamente a VEXCAN

Figura 11: Conceptos de gasto asociados a VEXCAN

CONCEPTOS GASTO VEXCAN	
Gastos de reuniones del Grupo de Trabajo	29 reuniones
Gastos de reuniones del Comité de Seguimiento	7 reuniones
Asistencia Técnica	Analista Sistemas
Horas trabajo equipo informático AEAT	Indeterminadas
Horas de formación	150 horas
Gastos de reuniones de comunicación	Indeterminadas

Además, no cabe duda que integrar procedimientos y sistemas e invertir en desarrollos tecnológicos disminuye radicalmente los costes de operación, mejora la calidad del servicio y aporta a la administración la imagen de eficacia y eficiencia que la ciudadanía demanda.

Así, se puede afirmar que con una inversión estimada en no más de 180.000 euros los beneficios que se han obtenido son muy significativos:

- Ahorro de tiempo:

Como se ha indicado, la AEAT ha reducido en más de la mitad el tiempo de despacho de los DUAs naranjas y rojos, y la ATC en un porcentaje aún mayor. Sin perjuicio de que algunos de estos tiempos de despacho son tiempos muertos, otros muchos están ocupados en gestiones en las que intervienen empleados públicos, por lo que la reducción de tiempos de despacho, que favorece fundamentalmente a los usuarios, suponen casi en la misma medida un menor tiempo de gestión para la administración, tiempo que pueden dedicar a otras actividades.

- Ahorro de coste de los DUAs impresos e impacto medioambiental:

Desde la puesta en funcionamiento de VEXCAN se han presentado unos 7,8 millones de DUAs de importación y aproximadamente 680.000 de exportación. Hasta VEXCAN debían imprimirse por duplicado en los modelos oficiales de la Unión Europea y del Gobierno de Canarias. El coste medio de estos modelos es de 1 euro, por lo que habiéndose dejado de imprimir los modelos de la ATC, se obtiene una reducción de costes para los operadores de aproximadamente 8,5 millones de euros, además del positivo impacto en la sostenibilidad medioambiental.

- Eliminación del coste de mantenimiento de la Red de Valor Añadido que utilizaba la ATC para la tramitación de sus DUAs.

- Ahorro de espacio:

La doble declaración exigía también un doble archivo. En el caso de los DUA verdes, que son la gran mayoría, son archivados por los propios declarantes, por lo que el ahorro de espacio para ellos puede calcularse, siendo moderados, en aproximadamente un 30% del espacio.

En el caso de la administración, el ahorro viene dado por los DUAs naranjas y rojos, que son los que ésta archiva. El envío escaneado hace totalmente innecesario su archivo (aproximadamente el 70% se envían por este procedimiento). Este hecho, junto con la introducción del expediente electrónico, hace que por ejemplo la AEAT haya reducido drásticamente el uso de papel y el volumen de sus archivos físicos.

- Ahorro en empleados ocupados en el proceso:

Esto ha supuesto para la administración (en el caso de la AEAT) que un total de 7 funcionarios que se dedicaban a la grabación del DUA hayan pasado a desempeñar otras tareas. Ahorro similar se ha producido en la ATC (tenían subcontratada parte de esta grabación).

Además, en ambas administraciones otros funcionarios que participaban en el proceso de despacho aduanero han visto reducidas algunas de sus

tareas al repartirse sus funciones entre las mismas, lo que aún sin reducir su número, ha permitido que estos funcionarios dediquen parte de su tiempo a otras labores, fundamentalmente a tareas específicas de control.

- Otros ahorros:

VEXCAN ha contribuido a generalizar entre los operadores la utilización de la administración electrónica. VEXCAN ha permitido la utilización masiva de las tecnologías de la comunicación, como la presentación vía EDI (envío de la información en ficheros con síntesis EDIFACT) y el despacho mediante documentos escaneados. La presentación telemática se hizo obligatoria, desapareciendo, por tanto, la presentación de DUAs en papel que exigía que los datos fuesen grabados por la administración en sus sistemas informáticos.

Así, en el año 2010 el 99,88% de los DUA presentados en Canarias lo fueron por vía telemática, y en 2011 el 99,89 %. Además, en los DUA en los que hay que presentar la documentación a la administración, (DUA Naranjas y Rojos), esta presentación se hizo a través de documentos escaneados en un 74,16% en 2010 y en un 76,42% en 2011.

También se ha generalizado entre los declarantes la Notificación Electrónica.

IV.3.1.4 Otros resultados

Aunque el Convenio VEXCAN tiene por objeto específico el establecimiento de un procedimiento único y conjunto de presentación de declaraciones que surta efecto entre ambas administraciones para el despacho de mercancías, la aplicación del mismo ha ido más lejos de este objetivo concreto y ha dado lugar al desarrollo de diversos protocolos que recogen actuaciones conjuntas en ámbitos que, o bien no fueron originariamente contemplados por VEXCAN, o pertenecen a procedimientos subsidiarios o complementarios al procedimiento de despacho y cuya unificación previa se ha considerado necesaria para poder cumplir el objetivo principal.

La unificación de estos procedimientos ha sido asumida dentro del Convenio VEXCAN, repartiéndose las competencias gestoras del procedimiento unificado entre ambas administraciones.

Como más significativos, se pueden citar los siguientes procedimientos:

- Introducción de mercancías (DSI) con estatuto aduanero comunitario, urgente o perecedera, presentada a despacho en los recintos aeroportuarios.
- Levante previo

- Autorización del despacho centralizado regional o provincial
- Archivo único por parte de los operadores de las declaraciones EDI
- Tramitación de altas de apoderados de declarantes
- Autorización de almacenes de depósito temporal (ADTS y locales autorizados para mercancías declaradas de exportación –LAME–)
- Gestión de las declaraciones sumarias
- Control de ingresos en situación varios a investigar
- Tramitación de transbordos / reexpediciones / reexportaciones

La unificación de estos procedimientos ha supuesto una simplificación administrativa adicional para los operadores al tener el procedimiento único eficacia ante las dos administraciones, siendo otro ejemplo claro, dentro del proyecto VEXCAN, de mejora en la eficiencia administrativa y en la gobernanza mediante la cooperación interadministrativa.

Por último, se hace referencia a los objetivos propios de cada una de las administraciones:

La implantación de VEXCAN ha mejorado la información en poder de ambas administraciones tributarias, ya que antes de VEXCAN las declaraciones y datos de cada una de ellas eran opacos para la otra. Ahora el intercambio de información es total y forma parte del proceso gestor. Además, la ATC tiene acceso directo a la información tributaria de las bases de datos de la AEAT.

Es muy difícil cuantificar de forma directa cómo esto ha incidido en la lucha contra el fraude, concretamente a su reducción, sobre todo cuando, como en este caso, VEXCAN no implica la realización de una acción directa de represión del fraude, sino de prevención, y, por tanto, el resultado no puede medirse por el número de actas de inspección o liquidaciones complementarias instruidas y su importe, sino por el fraude evitado, que tiene mucho que ver con la información suministrada a las administraciones y las posibilidades de contrastar fácilmente su veracidad.

Lo que sí es un hecho es que se ha eliminado la práctica defraudatoria de declarar distintos datos a cada administración en función de intereses fiscales, y que las liquidaciones tributarias que realiza la AEAT, que suponen siempre un incremento de la base imponible de los tributos gestionados por la ATC, son conocidas inmediatamente por ésta y viceversa, lo que sin duda redundará en el objetivo perseguido.

Por otro lado, VEXCAN ha supuesto un aporte tecnológico de primer orden que, además de no tener coste para la ATC en virtud de la fórmula cooperativa adoptada, canaliza actualmente una parte fundamental de la gestión tributaria del Gobierno de Canarias.

Se puede decir que con la implantación de VEXCAN la ATC ha accedido a tecnología punta en el ámbito de la gestión tributaria evitando la fuerte inversión que hubiera sido necesaria para modernizar su tecnología.

IV.3.2. Percepción de los usuarios y otros grupos de interés

Con el fin de conocer en profundidad la percepción que de la calidad del servicio tienen los usuarios directos e indirectos de VEXCAN se han utilizado, como se indicaba en el capítulo III de este informe, herramientas de investigación social cuantitativas y cualitativas. Concretamente se realizaron seis entrevistas semi-estructuradas¹⁷, un grupo focal¹⁸ y una encuesta de satisfacción¹⁹.

Los resultados obtenidos se presentan estructurados en tres bloques diferenciados. En primer lugar se recoge la percepción de los usuarios directos, es decir de quienes habitualmente operan a través de VEXCAN para tramitar sus despachos, en relación al grado de satisfacción con la plataforma VEXCAN. En segundo lugar se atiende a conocer la percepción de los usuarios directos e indirectos sobre los beneficios que aporta VEXCAN y sus diferentes funcionalidades en su actividad aduanera y de importación y exportación. Y, por último, se recoge la percepción de usuarios directos e indirectos en relación al papel de VEXCAN en el ámbito del comercio exterior de Canarias.

IV.3.2.1 Percepción de los usuarios directos en relación al grado de satisfacción con el funcionamiento de la plataforma VEXCAN

Quienes operan, directa y habitualmente, a través de la plataforma han manifestado unánimemente las ventajas de operar a través de VEXCAN, entre las que, la presentación de una única declaración con efectos ante ambas administraciones, y la eficacia de la tecnología aplicada, son las dos que más se repiten.

“Antes de VEXCAN el despacho de las mercancías era engorroso, se empleaba un día para presentar el despacho aduanero y existía una doble aduana”

“Con anterioridad a VEXCAN usábamos dos sistemas informáticos diferentes, el de la ATC y el de la AEAT. Ambos organismos cambiaban o hacían modificaciones en el sistema anualmente y los empresarios debíamos hacer las adaptaciones correspondientes con el coste que eso suponía”

¹⁷ Entrevistas realizadas a grupos de interés relacionadas en el Anexo I

¹⁸ Grupo Focal Anexo V

¹⁹ Encuesta de Satisfacción AEVAL 2011 Anexo II

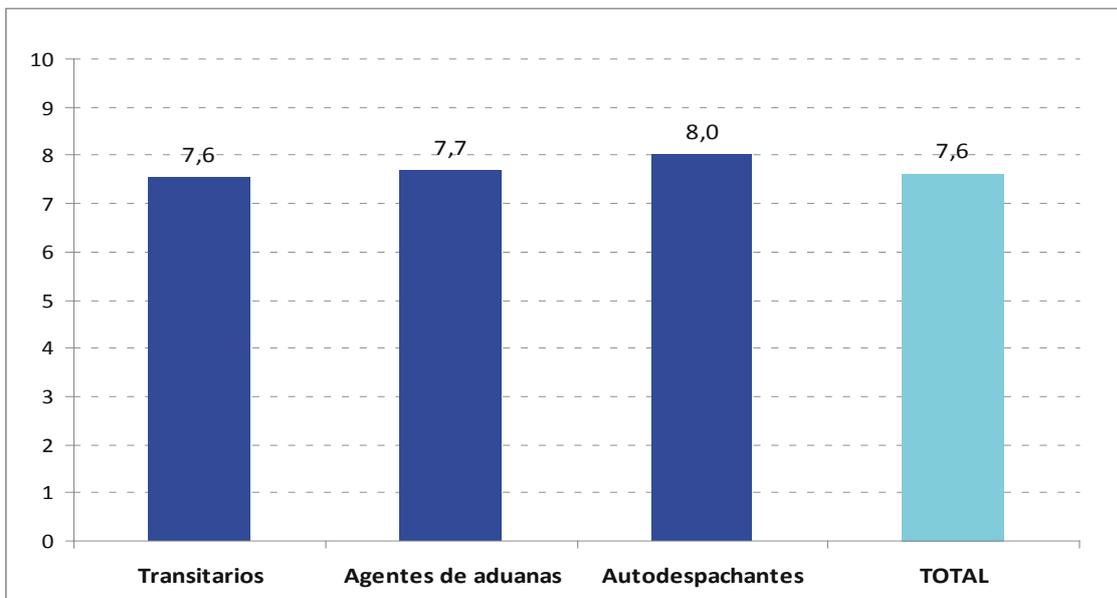
“VEXCAN ha solucionado la insuficiencia en la gestión informática de la ATC. Antes de la implantación de VEXCAN el sistema informático se colapsaba con frecuencia”

“VEXCAN es una buena herramienta que agiliza la gestión. Se ha dado un gran paso; desde que se implantó VEXCAN no nos peleamos con la administración, nos peleamos con un sistema informático”

En general la satisfacción con el funcionamiento de la plataforma VEXCAN es elevada, con una media de 7,6 en una escala de 0 (muy insatisfecho) a 10 (muy satisfecho).

Este nivel de satisfacción es muy similar para los tres tipos de usuarios directos, agentes de aduana, transitarios y empresarios auto-despachantes

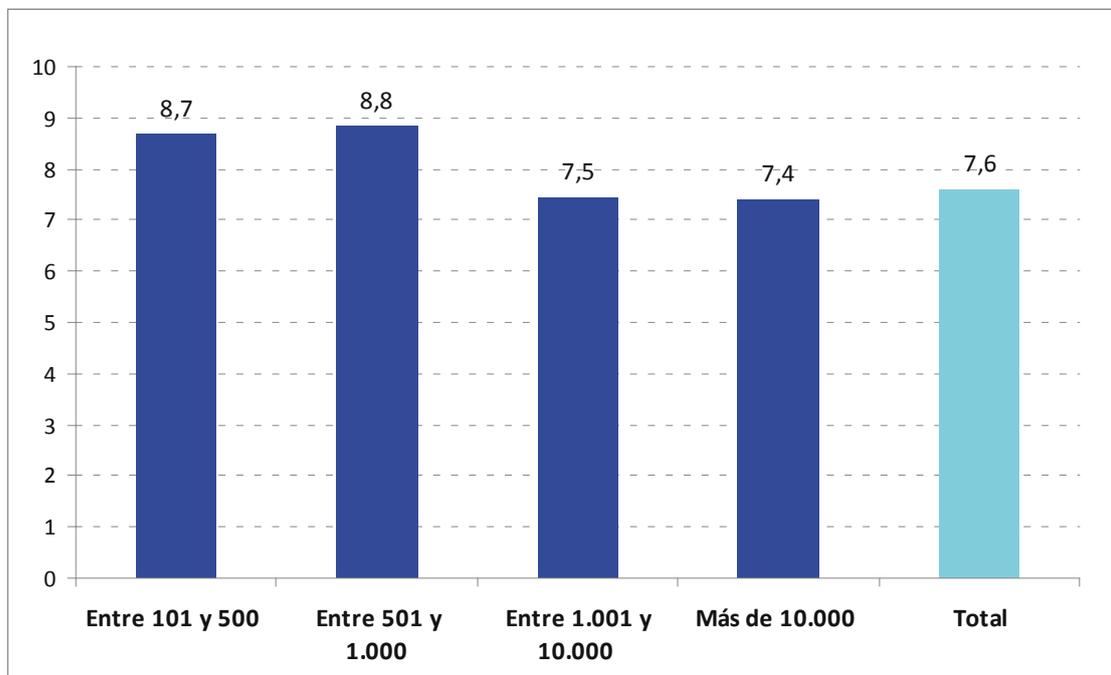
Gráfico 9: Satisfacción con el funcionamiento general de VEXCAN por tipo de usuario



Fuente: Elaboración propia. Pregunta: “Valore, en una escala de 0 (muy insatisfecho) a 10 (muy satisfecho): La satisfacción general con el funcionamiento de la Plataforma”. *No existen respuestas suficientes para analizar la satisfacción de los autodespachantes.

Como se aprecia en el gráfico siguiente, también es bastante homogénea la valoración de los usuarios según su volumen de uso. El nivel de satisfacción entre los usuarios que presentan entre 1.001 y 10.000 DUAs al año y los que presentan más de 10.000 al año es idéntico. La valoración aumenta significativamente en los usuarios con un volumen inferior a 1.000 DUAs al año.

Gráfico 10: Satisfacción con el funcionamiento general de VEXCAN según volumen de uso

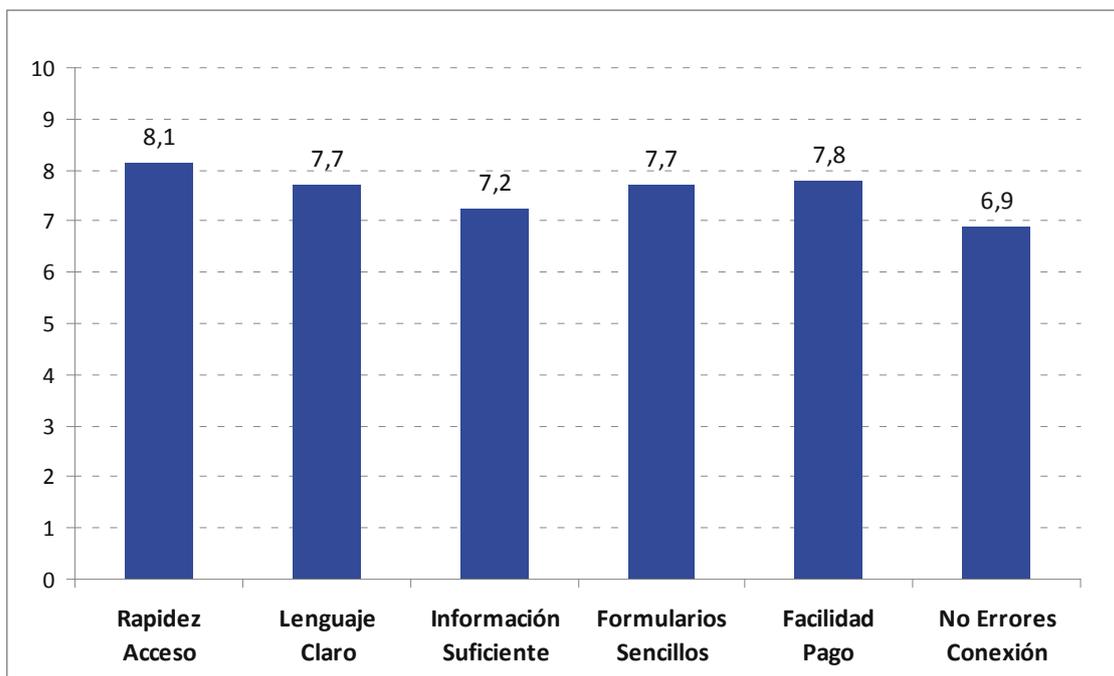


Fuente: Elaboración propia. Pregunta: "Indique el número de DUAs que tramita al año a través de VEXCAN: hasta 100 / entre 101 y 500 / entre 501 y 1.000 / entre 1.000 y 10.000; / más de 10.000 / Ns/Nc.

En cuanto a los atributos concretos de VEXCAN, para el conjunto de usuarios presentan un grado de satisfacción elevado, en un rango que va desde los 6,9 a los 8,1 puntos, sin que las diferencias entre atributos sean especialmente significativas, dado el tamaño muestral.

En todo caso, la ausencia de errores de conexión y la información suficiente, con una media en torno a los 7 sobre 10, presentan un grado de satisfacción ligeramente inferior a la claridad del lenguaje, la sencillez de cumplimentación y la facilidad de pago, atributos con más de 7,5 puntos sobre 10. La rapidez de acceso es el atributo mejor valorado, con una media de 8,1 puntos.

Gráfico 11: Satisfacción con los atributos de la plataforma VEXCAN



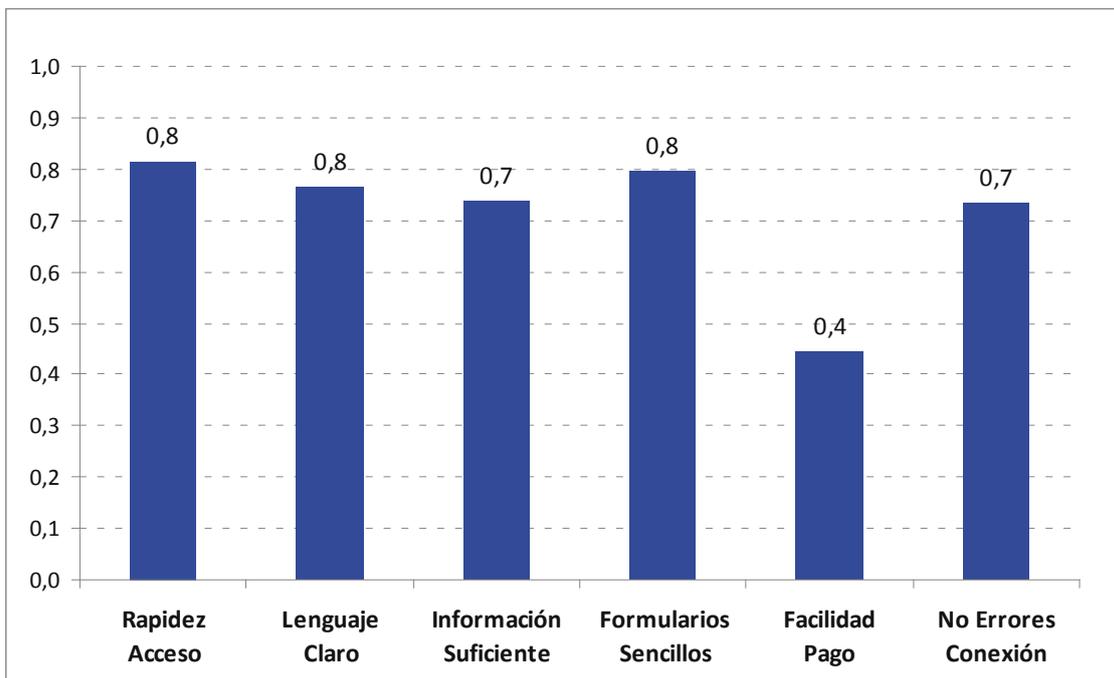
Fuente: Elaboración propia. Pregunta: “Valore, en una escala de 0 (muy insatisfecho) a 10 (muy satisfecho): 1.Rapidez de acceso 2.Lenguaje claro y comprensible 3.Información suficiente 4 Sencillez en la cumplimentación de los formularios. 5.Facilidad en el pago de tributos 6.Ausencia de errores de conexión”

Es relevante analizar la relación que existe entre la satisfacción con cada uno de los atributos y la satisfacción global con el funcionamiento de la plataforma VEXCAN, con el objetivo de averiguar qué aspectos son los que más influyen en la satisfacción global. Para ello, se ha procedido a calcular coeficientes de correlación de Pearson entre cada uno de los atributos y la pregunta general. Como puede apreciarse, la correlación encontrada es muy elevada para todos los atributos (entre 0,7 y 0,8), con excepción de la facilidad en el pago, que presenta un grado de correlación de 0,4, inferior al resto.

Estos datos demuestran que, en general, los usuarios tienden a presentar un grado de satisfacción muy similar entre todos los atributos que, a su vez, coincide con la satisfacción global, en el sentido de que, los usuarios que presentan un elevado grado de satisfacción en uno de los atributos también tienden a presentarlo en el resto, y esto determina su nivel de satisfacción global.

En cuanto a la facilidad de pago, en cambio, el hecho de que no se aprecie relación con la satisfacción global, pese al elevado grado de satisfacción con este aspecto de VEXCAN, parece indicar que los usuarios en cierta medida lo “descuentan”, es decir, asumen que una plataforma de estas características ha de presentar una elevada facilidad para realizar el pago de los tributos, razón por la cual no tiene reflejo en la satisfacción global.

Gráfico 12: Coeficientes de correlación entre la satisfacción con los distintos atributos y la satisfacción global



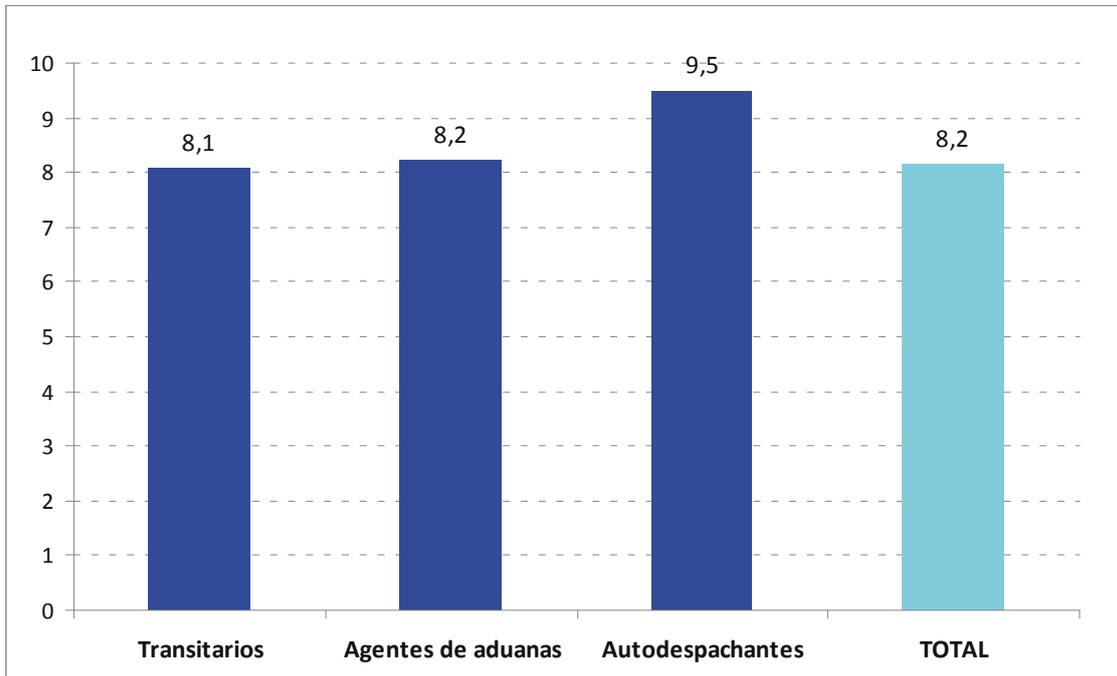
Fuente: Elaboración propia. Pregunta: “Valore, en una escala de 0 (muy insatisfecho) a 10 (muy satisfecho): 1.Rapidez de acceso 2.Lenguaje claro y comprensible 3.Información suficiente 4 Sencillez en la cumplimentación de los formularios. 5.Facilidad en el pago de tributos 6.Ausencia de errores de conexión

IV.3.2.2 Percepción de los usuarios directos e indirectos sobre los beneficios de operar con VEXCAN

En este apartado se expone la percepción de los usuarios directos e indirectos en relación a los beneficios de operar con VEXCAN en los diferentes aspectos del cumplimiento de las obligaciones tributarias aduaneras y de importación y exportación.

Para el conjunto de los usuarios la implantación de VEXCAN ha sido altamente beneficiosa, alcanzado una media de puntuación de 8,2 en una escala de 0 (muy insatisfecho) a 10 (muy satisfecho). Esta valoración es muy similar tanto para los transitarios como para los agentes de aduanas. Su detalle se muestra en el gráfico adjunto.

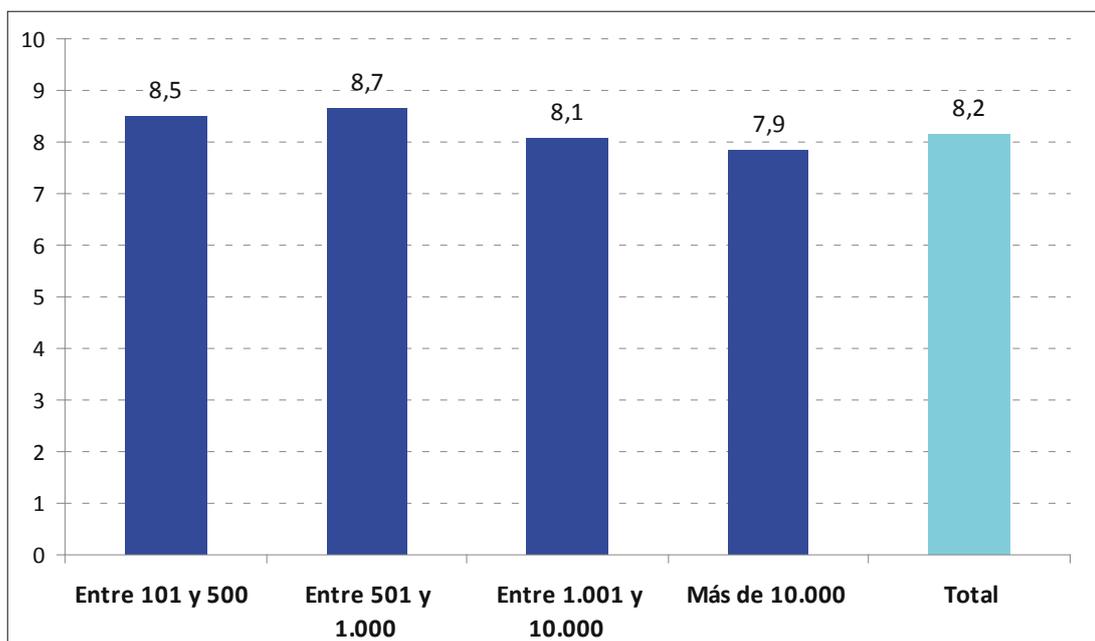
Gráfico 13: Valoración de los beneficios de VEXCAN por tipo de usuario



Fuente: Elaboración propia. Pregunta: “Valore, en una escala de 0 (muy insatisfecho) a 10 (muy satisfecho): Con carácter general, la implantación de VEXCAN ha sido beneficiosa”.

La valoración sobre los beneficios que VEXCAN proporciona es también bastante homogénea para los usuarios según su intensidad de uso, aunque resulta ligeramente superior en los usuarios por debajo de 1.000 DUAs anuales.

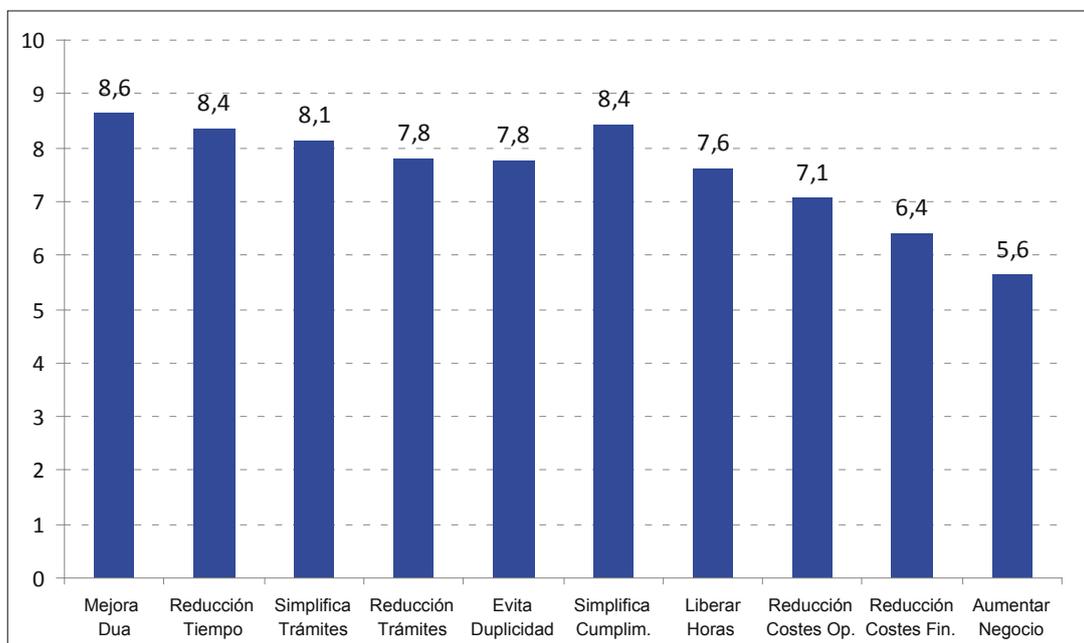
Gráfico 14: Valoración de los beneficios de VEXCAN según volumen de uso



Fuente: Elaboración propia. Pregunta: “Valore, en una escala de 0 (muy insatisfecho) a 10 (muy satisfecho): Con carácter general, la implantación de VEXCAN ha sido beneficiosa”.

En concreto se valoraban diez aspectos en relación a los beneficios de VEXCAN:

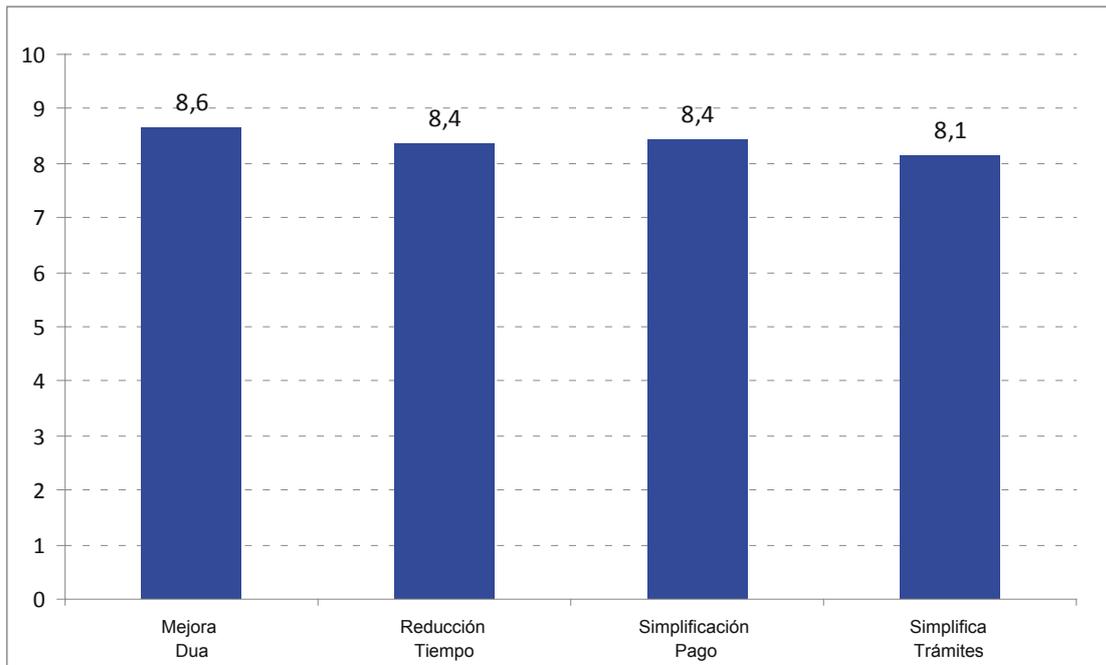
Gráfico 15: Beneficios de operar a través de VEXCAN



Fuente: Elaboración propia. Pregunta: “Valore, en una escala de 0 (muy insatisfecho) a 10 (muy satisfecho):” 1. Ha supuesto una mejora en el funcionamiento de la admisión del DUA. 2. Ha supuesto una reducción en el tiempo de despacho de los DUA. 3. Ha supuesto una simplificación de los trámites de levante de las mercancías. 4. Ha reducido los trámites aduaneros. 5. Evita duplicar trámites o gestiones ante las Administraciones Tributarias Estatal y Autonómica. 6. Simplifica el cumplimiento de las obligaciones del pago de tributos y aranceles. 7. Ha permitido liberar horas de trabajo para dedicar a otras actividades. 8. Ha permitido una reducción de costes operativos para mi organización. 9. Ha supuesto una reducción de costes financieros para mi organización. 10. Ha permitido a mi organización aumentar volumen de negocio.”

Cuatro aspectos obtienen una puntuación mayor que 8 sobre 10: mejora en el funcionamiento de la admisión de los DUA, reducción en el tiempo de despacho de los DUA, la simplificación de los trámites de levante de las mercancías y simplificación en el cumplimiento de las obligaciones de pago.

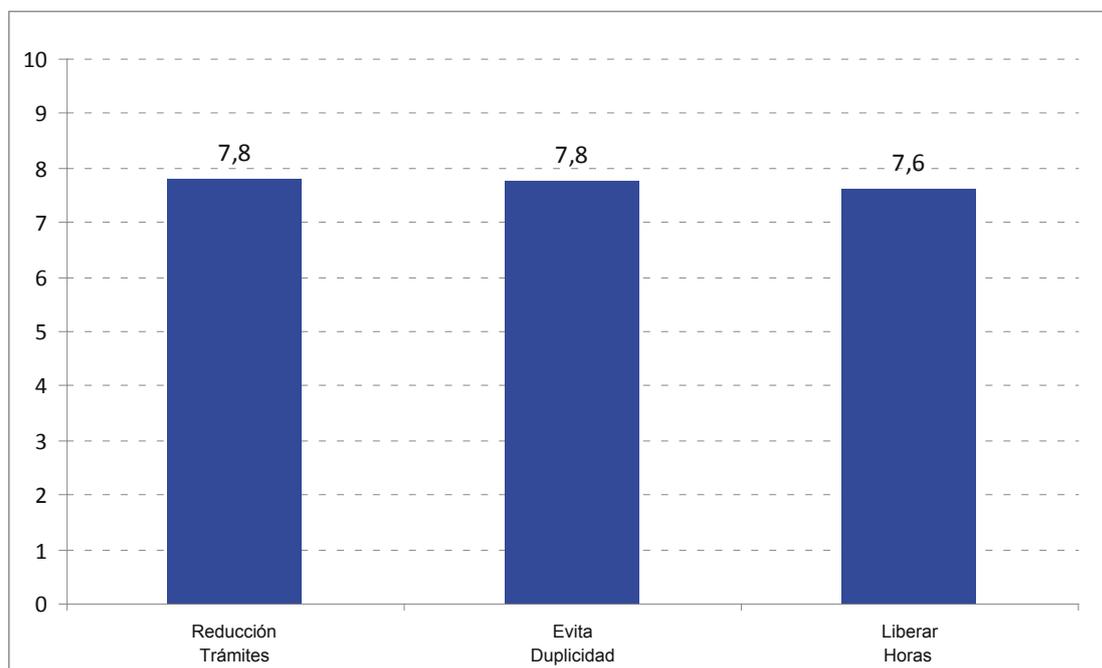
Gráfico 16: Beneficios de operar a través de VEXCAN (I)



Fuente: Elaboración propia. Pregunta: "Valore, en una escala de 0 (muy insatisfecho) a 10 (muy satisfecho): "1.Ha supuesto una mejora en el funcionamiento de la admisión del DUA. 2. Ha supuesto una reducción en el tiempo de despacho de los DUA. 3. Ha supuesto una simplificación de los trámites de levante de las mercancías.6. Simplifica el cumplimiento de las obligaciones del pago de tributos y aranceles".

Tres aspectos obtienen un grado de acuerdo entre 7,5 y 8 puntos: la reducción de los trámites, evitar la duplicidad de trámites ante la AEAT y la ATC y liberar horas de trabajo para dedicar a otras actividades.

Gráfico 17: Beneficios de operar a través de VEXCAN (II)



Fuente: Elaboración propia. Pregunta: "Valore, en una escala de 0 (muy insatisfecho) a 10 (muy satisfecho): " 4. Ha reducido los trámites aduaneros. 5. Evita duplicar trámites o gestiones ante las Administraciones Tributarias Estatal y Autonómica. 7. Ha permitido liberar horas de trabajo para dedicar a otras actividades.

En general los usuarios coinciden en que VEXCAN ha agilizado los tiempos de tramitación, estimando un ahorro medio de un 30%, aunque aprecian una importante diferencia dependiendo del circuito asignado.

En los circuitos verdes las voces son unánimes, "es inmediato":

"En los circuitos verdes el despacho se ha agilizado el 100%, antes había que esperar a que los funcionarios grabaran el DUA, ahora, al hacerlo el usuario el despacho es inmediato"

"VEXCAN ha agilizado el trámite aduanero en lo que se refiere al tiempo de tramitación del despacho, siendo el gran beneficiado el importador, porque dispone antes de la mercancía. En los circuitos verdes esta agilización ha sido del 100%, el despacho es inmediato"

"Antes de VEXCAN se necesitaba como mínimo una semana para realizar cualquier gestión aduanera. Con VEXCAN las mercancías con código verde, que antes precisaban 4 ó 5 días, se despachan ahora en menos de 24 horas"

No obstante, mayoritariamente consideran que fuera de este circuito las ventajas de rapidez pierden relevancia y demandan una mayor coordinación entre las administraciones:

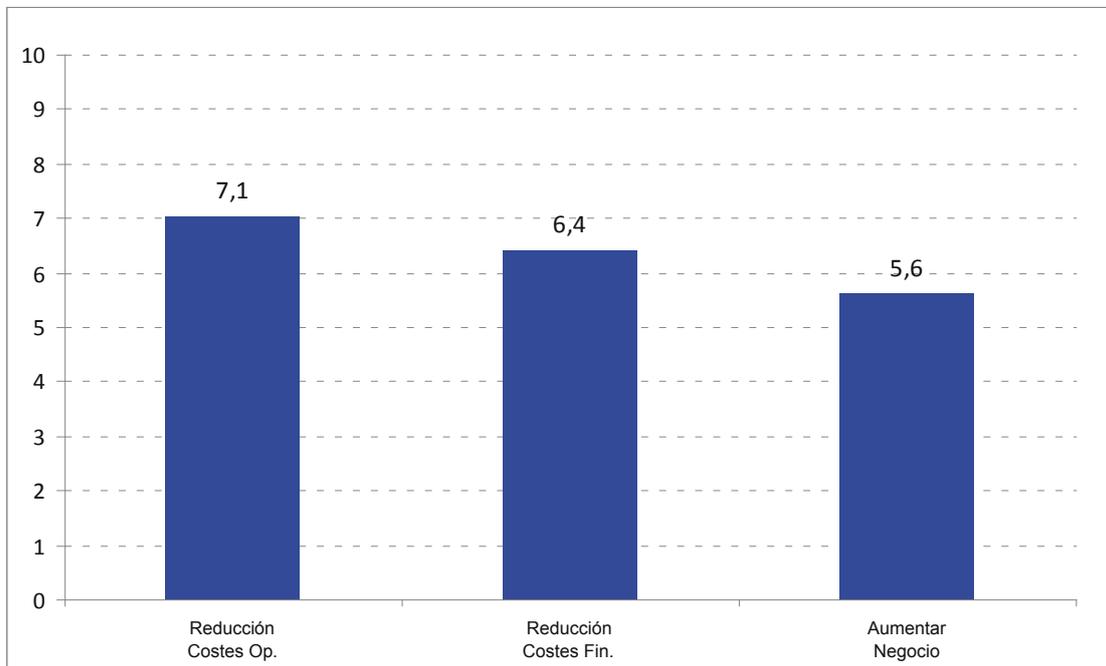
“VEXCAN debería mejorar en la tramitación de las operaciones de alta incidencia (circuitos naranjas y rojos) por los retrasos que supone a la recepción de mercancías para las empresas”

“Si existe una sola ventanilla no se pueden pedir presentar documentaciones diferentes. Es necesaria una mayor coordinación de las administraciones en los circuitos naranja y rojo”

“VEXCAN se vendió como una ventanilla única, lo que en el plano tecnológico se cumple; pero no sucede lo mismo con respecto a la relación del empresario o del comerciante con las administraciones públicas, que sigue teniendo dos interlocutores: la AEAT y la ATC”

Finalmente, el resto de aspectos presentan un grado de acuerdo inferior, la reducción de costes operativos tiene un grado de acuerdo de 7,1 sobre 10, la reducción de costes financieros un 6,4 y, por último, se encuentra la proposición de que la VEXCAN ha permitido aumentar el volumen de negocio de la organización, que obtiene una puntuación de 5,6 puntos sobre 10.

Gráfico 18: Beneficios de operar a través de VEXCAN (III)



Fuente: Elaboración propia. Pregunta: “Valore, en una escala de 0 (muy insatisfecho) a 10 (muy satisfecho): 8. Ha permitido una reducción de costes operativos para mi organización. 9. Ha supuesto una reducción de costes financieros para mi organización. 10. Ha permitido a mi organización aumentar volumen de negocio.”

En general los usuarios directos no consideran que VEXCAN haya sido muy significativa en la reducción de costes operativos o financieros más allá de lo que supone el liberar horas para poder dedicar a otras tareas relacionadas.

“El coste medio de un despacho intermediado por agente o transitario, sigue siendo aproximadamente el mismo que antes de implantarse VEXCAN. De esta forma, en términos reales, se ha abaratado el servicio. En parte también ha sido por la crisis. Estimamos que el volumen de actividad se ha reducido entre un 30 y un 40%”

“El mayor ahorro ha sido para los empresario, ya que tienes a su disposición sus mercancías en menos tiempo”

Para apreciar mejor el grado de satisfacción de los usuarios de VEXCAN, se comparan los resultados obtenidos en la encuesta satisfacción actual (AEVAL 2011) con los datos de la encuesta que la Delegación Especial de la AEAT de Canarias²⁰ realizó a distintos operadores (agentes de aduanas, transitarios y a una muestra de grandes importadores) en 2008 con el objetivo de comprobar cómo ha evolucionado el grado de satisfacción respecto al funcionamiento de VEXCAN.

En esta encuesta la valoración global de los usuarios sobre su nivel de satisfacción en relación a la implantación de VEXCAN alcanzó una puntuación de 7,3 puntos en una escala de 0 a 10.

Este nivel de satisfacción se ha visto considerablemente incrementado en la encuesta realizada en 2011 donde la valoración obtenida ha sido de 8,2. Este incremento se ha producido en los tres tipos de usuarios.

Tabla 5: Comparación satisfacción global 2008-2011

Usuario	2008	2011
Transitarios	7,5	8,1
Agentes de aduanas	7,2	8,2
Autodespachantes	7,2	9,5
Valoración global media	7,3	8,2

Esto pone de manifiesto que el grado de satisfacción global con la puesta en funcionamiento de VEXCAN no solo fue muy elevado desde el primer momento, sino que ésta se ha consolidado y aumentado con el transcurso del tiempo.

²⁰ ²⁰ Cuestionario Encuesta AEAT 2008 Anexo VI. Al valorar la comparación, deben tenerse en cuenta las diferencias metodológicas y técnicas entre ambas encuestas.

IV.3.2.3 Percepción de los usuarios directos e indirectos en relación al papel de VEXCAN en el ámbito del comercio exterior en Canarias.

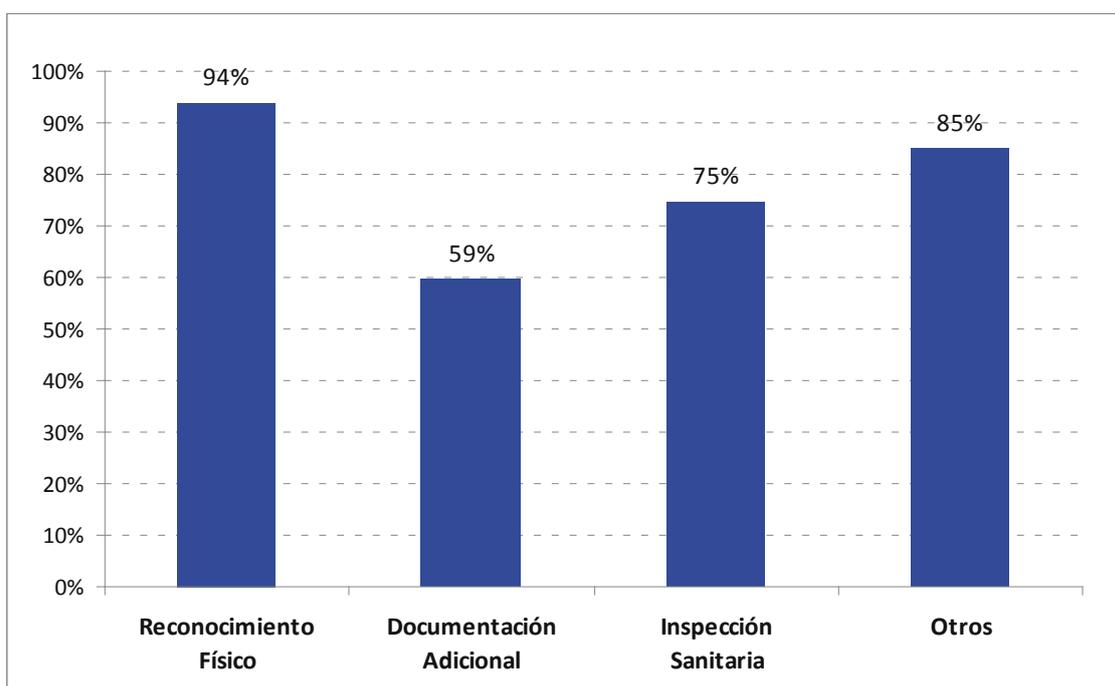
Por último, se aborda la percepción de los usuarios directos e indirectos en relación al papel que VEXCAN juega dentro del conjunto de formalidades que requiere el comercio exterior canario.

En este sentido, si bien los interlocutores destacan a VEXCAN como un proyecto ambicioso y completo en su ámbito, consideran que su alcance es limitado en cuanto que instrumento de apoyo al comercio exterior.

A los usuarios se les preguntó si, además de las gestiones en VEXCAN realizaban algún trámite que requiriera su presencia física en las dependencias de las administraciones. El 87% de ellos contestó afirmativamente.

Los trámites más comúnmente realizados fueron: el reconocimiento físico de la mercancía, en el 94% de las ocasiones, seguido de inspección sanitaria con un 75% de las respuestas.

Gráfico 19: Trámites adicionales



Fuente: Elaboración propia. Pregunta: “Además de las gestiones realizadas a través de VEXCAN ¿realiza algún trámite que requiera su presencia física en dependencias de la administración”.

Los usuarios directos e indirectos evidencian que VEXCAN solo es un eslabón dentro de la cadena de actuaciones en el ámbito del comercio exterior, y que si bien ha significado una mejora importante no cubre todas las actuaciones.

Los usuarios reclaman la extensión de los beneficios del formato de Ventanilla Única para la gestión de las operaciones para-aduaneras: Sanidad Exterior, Sanidad Animal, Sanidad Vegetal y SOIVRE.

Igualmente presenta dificultades la gestión del REA, de forma particular, la tramitación de la devolución de las ayudas del REA en las exportaciones (dicha devolución es necesaria para conseguir el despacho de las exportaciones de productos agroalimentarios perecederos).

“la gestión del REA es especialmente compleja, pues supone pasar por “tres aduanas”: Sofesa²¹, la Aduana (AEAT) y la ATC”

En ningún momento se pone en duda la necesidad de ejercer controles, pero si la necesidad de coordinar mejor la gestión portuaria y la aduanera en materia de depósito de mercancías, racionalizando su movimiento entre las zonas de depósito de titularidad portuaria, de la Agencia Tributaria y de la ATC y, de forma particular, los movimientos exigidos por las inspecciones.

“La experiencia de VEXCAN debería posibilitar una ventanilla única de referencia para todos los trámites de comercio exterior: en materia de internacionalización hay que intentar ponérselo fácil al empresario”

Se citan dificultades de diferente índole: por los horarios de inspección, en ocasiones incompatibles con el tráfico de mercancías, análisis que no pueden realizarse en las Islas, debiéndose enviar las muestras a la Península etc. que gravan el coste de las operaciones comerciales, etc.

En conclusión, los usuarios directos e indirectos de VEXCAN demandan la extensión del modelo de Ventanilla Única a la totalidad de los trámites aduaneros y de importación y exportación y, por ende, a la coordinación de todas las administraciones públicas implicadas, no solo a las administraciones tributarias.

También desde el punto de vista de la percepción de los usuarios, debe destacarse que en el Consejo de Defensa del Contribuyente apenas se han recibido quejas relacionadas con VEXCAN.

IV.3.3 Comparación referencial (Benchmarking)

Con el fin de conocer la experiencia de otros países europeos que, al igual que España, tienen territorios ultraperiféricos, el equipo evaluador ha tratado de acercarse a la gestión tributaria llevada a cabo por Francia y Portugal, ya que ambos países tienen un régimen tributario de importación similar al de

²¹ Sociedad Canaria para el Fomento Económico, S.A.

Canarias , al haberles permitido la Unión Europea el desarrollo de un tributo propio, similar al AIEM canario, que grava la importación de mercancías y coexiste con el Arancel Aduanero Común.

Sin embargo, no se ha podido realizar una comparativa de sistemas de gestión tributaria ya que la problemática gestora en estos territorios es muy diferente a la Canaria al no existir ni en Francia ni en Portugal la autonomía político-administrativa que existe en España.

Concretamente, en el caso francés, del que se ha podido obtener cierta información, no existe administración autonómica y la administración central es la encargada de gestionar tanto el Arancel Aduanero Común como el *Octroi de mer*, que así se llama el citado impuesto equivalente al AIEM.

Tanto en los departamentos franceses de ultramar como en Nueva Caledonia, que tiene gobierno propio, se presenta un único DUA ante la Administración aduanera. Este DUA tiene unos códigos especiales para declarar y liquidar el impuesto *l'octroi de mer*.

La recaudación es conjunta y la administración central francesa entrega el dinero recaudado a la administración regional (es algo parecido a lo que ocurre en España con el IRPF, en el que el Estado ha cedido a las autonomías un porcentaje de la recaudación, pero la gestión es competencia exclusiva estatal).

IV.4. Proyectos futuros en el ámbito de VEXCAN

La insularidad y lejanía de las Islas Canarias, en tanto que factores que suponen una carga negativa para los resultados empresariales, tienen igualmente una incidencia directa en particulares, pequeños comerciantes y pequeñas empresas, para quienes las importaciones y exportaciones se convierten en parte cotidiana de su actividad, pero que al carecer de estructura y dimensión para su gestión, se ven obligados a contratar externamente estos servicios, soportando así un coste extra que su pequeña magnitud económica muchas veces no puede soportar.

En este sentido, y aunque queda fuera del ámbito temporal de esta evaluación, es conveniente dedicar un pequeño examen a los proyectos de futuro previstos para VEXCAN, tanto porque fueron contemplados durante la planificación del proyecto y responden a expectativas de mejora expresadas por los distintos grupos de interés, como porque están enfocadas a extender los beneficios de VEXCAN al conjunto de la ciudadanía.

Proyectos futuros en el ámbito VEXCAN: Despacho Postal y convenios en el ámbito tributario en Canarias:

IV.4.1 Despacho Postal

En las últimas reuniones del Grupo de Trabajo se estudió la entrada en funcionamiento de un Módulo para el despacho del Operador Público Correos y Telégrafos.

Dentro del Grupo de Trabajo se creó un Subgrupo especial para desarrollar este procedimiento en el ámbito VEXCAN que inicialmente debería haber entrado en funcionamiento en enero de 2012.

En la actualidad todos los envíos postales están sometidos al formalismo de presentación de un DUA ante la ATC (DUA VEGA), formalización que se efectúa de forma obligatoria por medio de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, que cobra por la gestión al operador económico, y presenta el DUA ante la ATC. Esto supone un gasto para los particulares y, especialmente, para las pequeñas empresas que utilizan habitualmente este servicio en su actividad económica cotidiana.

En el procedimiento diseñado, estos envíos también estarán sujetos a la presentación de un DUA, pero ahora el interesado podrá optar por tres soluciones:

- Autorizar a Correos para que presente la declaración en su nombre
- Contratar a un representante aduanero para que realice dicha tramitación por su cuenta
- Presentar directamente el formulario web para particulares previsto en el presente documento

Este formulario podrá descargarse de la página web de la AEAT, en el Portal De Aduanas (Procedimientos Aduaneros), igual que se hace para el DUA de exportación.

Con el fin de facilitar la gestión al usuario, pues se tratará fundamentalmente de particulares, las aplicaciones informáticas de la AEAT tomarán los datos disponibles de la declaración sumaria, por lo que el interesado solo tendrá que aportar los datos desconocidos por la administración.

Para la utilización del formulario, el interesado deberá tener instalado en el navegador un certificado electrónico de entre los que se encuentren admitidos por la AEAT, de acuerdo con lo previsto en la Orden HAC/1181/2003, de 12 de mayo, por la que se establecen normas específicas sobre el uso de la firma electrónica en las relaciones tributarias por medios electrónicos con la AEAT. La firma digital utilizada debe ser la del importador del envío, no pudiendo ser presentados formularios en nombre de terceras personas.

Una vez completa y enviada la declaración, se someterá a un procedimiento de despacho y análisis de riesgo similar al señalado en este informe para el resto de mercancías.

La comunicación con el interesado para informarle del sometimiento a control de la mercancía o de otras incidencias se efectuará a través de notificaciones en la sede electrónica de la AEAT, si así lo ha solicitado.

Una vez despachada la mercancía a través de internet, se procederá al levante previo pago del interesado. Desde la propia declaración se podrá acceder a las herramientas de pago. Una vez efectuado éste, el interesado recibirá el documento justificativo del pago y disposición de las mercancías (levante) que deberá comunicar a Correos.

Es, por tanto, un procedimiento sencillo que permitirá a los usuarios un ahorro económico importante al poder prescindir de los servicios de intermediación en los despachos postales habituales.

IV.4.2 Convenios derivados

Es importante señalar que este proceso de acercamiento y colaboración de ambas administraciones, y la experiencia y éxito alcanzados en el desarrollo del Convenio VEXCAN, ha posibilitado la profundización de la cooperación entre ambas administraciones en otros ámbitos aduaneros y tributarios no previstos expresamente en el Convenio, ni siquiera relacionadas con la gestión aduanera o de importación, pero y que probablemente no habrían sido posibles sin el acercamiento y experiencia que ha supuesto VEXCAN.

Entre estas acciones destacan:

- El Convenio Administrativo entre el Ministerio del Interior, la AEAT y la Comunidad Autónoma de Canarias para las actuaciones de colaboración operativa relativas a la investigación del fraude con relación a los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, así como en las funciones de vigilancia y control fiscales en la operaciones de importación y exportación de mercancías en Canarias.
 - En virtud de este Convenio se fija la colaboración de la Guardia Civil en el territorio de las Islas Canarias, fuera los recintos aduaneros. Esta colaboración irá dirigida a las siguientes actuaciones conjuntas:
 1. Colaborar y acompañar, como agentes de la autoridad, al personal de la ATC en las funciones de investigación, análisis de la información, control y vigilancia fiscal, con los límites establecidos en el artículo 95 Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).
 2. Colaborar en todos los ámbitos, dentro de los límites legales establecidos, para la realización de actuaciones tendentes a evitar el fraude fiscal en materia de importaciones en Canarias de vehículos automóviles de alta gama.
 - En el ámbito de los recintos aduaneros esta colaboración es la recogida en el marco del Convenio VEXCAN suscrito por la AEAT y la ATC cuyas acciones han sido ya descritas.

- Convenio de Colaboración entre la AEAT y la Comunidad Autónoma de Canarias para la creación de la Ventanilla Única Censal. El Convenio basa la colaboración en cuatro puntos:
 - Establecimiento de un formulario único censal para solicitar la inclusión, modificación o cese en el censo de empresarios, profesionales y retenedores de la AEAT y en el censo de empresarios y profesionales de la ATC.
 - Impulso por ambas administraciones de las medidas normativas necesarias para la ejecución de lo previsto en el apartado anterior.
 - Acceso al formulario único censal tanto a través de la sede electrónica de la AEAT como de la ATC. Éste deberá contar con la información suficiente para garantizar la formación y mantenimiento de ambos censos.
 - Comunicación de la AEAT a la Comunidad Canaria de la información del formulario único necesaria para actualizar el censo de dicha Comunidad.

Como se ha podido observar, VEXCAN ha ido enriqueciéndose con el paso de los años, alcanzado un elevado grado de madurez que ha permitido que el proyecto inicial se haya ido complementado con nuevas funcionalidades y continúe, actualmente, mejorando el servicio que prestan a sus usuarios.

V. Conclusiones y recomendaciones

Como fruto del análisis realizado en el capítulo anterior, cabe extraer una serie de conclusiones sobre la calidad del servicio prestado por la Ventanilla Única para el Comercio Exterior de Canarias (VEXCAN) y proponer unas correlativas recomendaciones con la finalidad de mejorar su rendimiento y explotar su máxima potencialidad. Las conclusiones y recomendaciones se han estructurado básicamente en función de los objetivos de la evaluación, mencionados en el capítulo I.

Sobre la pertinencia y coherencia de VEXCAN

Por razones históricas y geográficas, Canarias disfruta de un Régimen Económico Fiscal excepcional con respecto al resto del territorio español, lo que, unido al reparto constitucional de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias, ha obligado a las administraciones tributarias intervinientes a buscar soluciones de cooperación y coordinación que neutralizaran las disfunciones y sobrecargas administrativas que esa dualidad gestora producía en los operadores y en la economía y la sociedad canaria en general.

VEXCAN se inscribe en el marco de las políticas y estrategias de la AEAT e incluso del conjunto de la AGE, como son la coordinación interadministrativa, las alianzas, la simplificación administrativa y reducción de cargas y el impulso de la Administración Electrónica. No obstante, no se han encontrado evidencias suficientes para valorar en enfoque de la integración de VEXCAN en tales políticas y estrategias.

RECOMENDACIÓN 1

Las propias conclusiones de esta "Evaluación de la Calidad del Servicio de VEXCAN" sugieren la conveniencia de abordar una evaluación de impacto de VEXCAN que, con implicación de los distintos grupos de interés (incluida ATC), permita cuantificar sus logros y efectos y su contribución a los planes estratégicos de la AEAT (Simplificación administrativa, e-Administración, Lucha contra el fraude, Alianzas).

Este sistema de evaluación debería incluir comparaciones referenciales o benchmarking frente a otros países europeos con regiones ultraperiféricas (Francia, Portugal).

Sobre la gobernanza/cooperación interadministrativa

La Ventanilla Única para el Comercio Exterior de Canarias (VEXCAN) ha sido la fórmula adoptada, mediante el Convenio de 8 de julio de 2005, entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Consejería de Economía y

Hacienda del Gobierno de Canarias. VEXCAN constituye una exitosa iniciativa de coordinación y cooperación interadministrativa que, con escrupulosa salvaguardia del reparto competencial entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias, y con un coste mínimo de implementación, ha conseguido evitar duplicidades de gestión y simplificar los trámites aduaneros y de importación/exportación en beneficio de los obligados tributarios. Más allá de su eficacia directa, VEXCAN puede constituir un ejemplo de buena práctica para el análisis de disfunciones y duplicidades en el Estado Autonómico y las propuestas de mejora de la acción pública.

VEXCAN responde al enfoque fundamentado del Convenio de Colaboración suscrito entre la AEAT y la Comunidad Autónoma de Canarias y a un despliegue estructurado. El punto de partida de una definición consensuada de los objetivos públicos en los máximos niveles directivos (Presidente AEAT y Consejero de Economía y Hacienda, respectivamente) plasmado en el Convenio, se ha desplegado en una dirección operativa orientada al logro de los objetivos, articulada en los oportunos órganos de colaboración (Comité de Seguimiento y Grupos de Trabajo) que, finalmente ha posibilitado la eficacia del proyecto en términos de simplificación de trámites, de reducción de tiempos y de ahorro de costes, tanto a los operadores económicos como a los órganos gestores.

El logro de VEXCAN ha sido posible gracias al despliegue progresivo y estructurado de un proyecto tendente a implantar una solución de Administración Electrónica. La habilitación de la plataforma informática ha facilitado en la práctica la "desfragmentación" de dos procedimientos que incidían sobre un mismo hecho tributario. En este sentido, VEXCAN es más que una mera herramienta informática. La herramienta informática es sólo el soporte de un proyecto de cooperación interadministrativa orientado claramente a los ciudadanos.

No obstante, a lo largo de la evaluación, han podido detectarse ciertas carencias en las acciones de información, comunicación y difusión de la VEXCAN a los diferentes grupos de interés y de su implicación activa en el desarrollo de la misma.

RECOMENDACIÓN 2

Se debería gestionar más proactivamente la implicación y participación de los grupos de interés y específicamente canalizar la comunicación al público objetivo para cada una de las funcionalidades y posibles mejoras de VEXCAN y asegurar que la información llega a todos los potenciales usuarios.

Asimismo, se debería regularizar la realización de estudios de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los grupos de interés que permitan conocer de forma periódica sus necesidades y expectativas y su nivel de satisfacción, respectivamente, con VEXCAN.

RECOMENDACIÓN 3

A fin de lograr sinergias de información, sería conveniente que desde las Ventanillas Únicas Empresariales (VUE) se diera difusión sobre VEXCAN. La VUE podría ser incluso un punto de información (previo proceso de formación), demostración o asesoramiento sobre VEXCAN.

Sobre el logro de los objetivos del Convenio y la simplificación administrativa

Los objetivos establecidos en el Convenio de Colaboración se han alcanzado en su totalidad e incluso puede afirmarse que en unos plazos muy breves teniendo en cuenta la complejidad de las actuaciones que demandaban.

Desde el punto de vista de la simplificación administrativa, se ha evitado la presentación duplicada de idéntica documentación ante dos administraciones (AEAT y ATC) para el despacho aduanero y/o de importación/exportación, y se ha permitido el pago de los tributos de ambas por un mismo sistema (bien a través de entidad colaboradora o bien a través de la plataforma VEXCAN), mediante el establecimiento de un único punto válido de presentación de declaraciones y el desarrollo de un sistema informático igualmente único.

Además, se han unificado numerosos procedimientos subsidiarios o relacionados con los procedimientos de despacho. La unificación de estos procedimientos ha supuesto, por una parte, una reducción de cargas para los operadores al tener el procedimiento único eficacia ante las dos administraciones y, por otra, una mejora en la eficiencia administrativa, al liberar a una de ellas de la gestión de dicho procedimiento.

Un indicador elocuente de la simplificación está constituido por el incremento del número de declarantes (fundamentalmente Transitarios y Autodespachantes) en los años inmediatamente posteriores a la implantación de VEXCAN, ya que pasó de 428 en 2006 a 921 en 2007 y 1.806 en 2008.

En lo que se refiere a los objetivos singulares de cada una de las administraciones signatarias, debe destacarse que, por su parte, la ATC ha visto cumplido su objetivo de mejora de la gestión recaudatoria y de modernización tecnológica a un coste muy reducido.

Por parte de la AEAT, la mejora de la integridad de la información en poder de ambas administraciones ha tenido una influencia directa en la prevención del fraude aduanero y fiscal, si bien, por la propia naturaleza de este fenómeno, es difícil mostrar evidencias empíricas al respecto.

Sobre la agilización del tráfico aduanero y de importación y exportación y el ahorro de costes

La implantación de VEXCAN ha permitido reducir drásticamente los tiempos medios de despacho. En este sentido, se han acortado los tiempos medios de despacho de las DUAs naranjas y rojos desde 1.636 minutos en 2005/2006 a 275 minutos en 2010. Más destacable aun es el caso de los DUAs verdes (97% del total), cuyo despacho es instantáneo.

Esta reducción de tiempos de despacho, que favorece fundamentalmente a los usuarios, también ha tenido una muy positiva repercusión en la gestión interna de ambas administraciones, al liberar tiempos de gestión que los funcionarios afectados pueden dedicar a otras actividades.

La eliminación de los modelos impresos de DUAs de importación (7,8 millones) y de exportación (680.000) ha supuesto un ahorro de costes estimado de 8,5 millones de euros.

Asimismo, aunque es de difícil cuantificación precisa, el ahorro de espacio por menores necesidades de archivo físico de documentos puede cifrarse en un 30%.

Por otra parte, VEXCAN ha posibilitado la utilización masiva de las tecnologías de la comunicación, como la presentación vía EDI (envío de la información en ficheros con síntesis EDIFACT) y el despacho mediante documentos escaneados. Dada la obligatoriedad de la presentación telemática, se han eliminado los DUAs en soporte papel, ahorrándose así tanto en tiempos de grabación en los sistemas informáticos como material impreso.

Sobre la percepción de los grupos de interés

Los usuarios directos e indirectos de VEXCAN (Agentes, Transitarios, Autodespachantes y Empresarios) tienen una percepción muy positiva sobre el funcionamiento de la plataforma VEXCAN, como demuestra la encuesta llevada a cabo en el transcurso de la evaluación. En el caso de los usuarios directos, el nivel de satisfacción con el funcionamiento general de VEXCAN alcanza 7,6 puntos en una escala de 0 a 10.

Este elevado grado de satisfacción con las ventajas reportadas por VEXCAN se ve corroborado por las opiniones recogidas en las entrevistas en profundidad y el Grupo Focal también celebrados en el proceso de la evaluación, que destacan en este sentido la presentación de una única declaración y la eficacia de la tecnología aplicada.

La satisfacción general con la plataforma VEXCAN también puede inferirse del escasísimo (por no decir nulo) volumen de las quejas recibidas sobre su funcionamiento en el Consejo de Defensa del Contribuyente.

RECOMENDACIÓN 4

Las quejas y sugerencias constituyen una fuente de información imprescindible para la mejora de los servicios, por lo que sería muy conveniente abrir un "Buzón de Quejas y Sugerencias" específico en la propia página web de VEXCAN.

Al analizar la percepción de los usuarios directos respecto de los distintos atributos de la plataforma VEXCAN, nuevamente se encuentra una valoración muy positiva, en un rango que oscila entre un mínimo de 6,9 (ausencia de errores de conexión) y un máximo de 8,1 puntos (rapidez de acceso). El resto de los atributos (lenguaje claro, información suficiente, formularios sencillos, facilidad de pago) se mueven en una media siempre superior a los 7 puntos sobre 10.

La percepción que tienen los usuarios directos e indirectos sobre los beneficios reportados por VEXCAN a sus operaciones es también netamente positiva, ya que la valoración media alcanza una puntuación de 8,2 en una escala de 0 a 10. Esta valoración no difiere mucho entre los distintos tipos de usuarios ni según la intensidad de uso (de los que presentan de 101 a 500 DUAs anuales y los que presentan más de 10.000).

En cambio, sí se manifiesta diferencia de percepción de la calidad del servicio según el tipo de circuito asignado a la mercancía (verde, naranja, rojo).

RECOMENDACIÓN 5

La Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Administración Tributaria Canaria, que ya disponen de sus respectivas Cartas de Servicios, deberían elaborar y publicar una Carta de Servicios interadministrativa de VEXCAN que, por una parte, facilitara generar equipo de trabajo conjunto (AEAT y ATC) y, por otra, declarar los compromisos más relevantes para los usuarios.

La percepción de los usuarios de VEXCAN ha mejorado claramente a lo largo de los tres últimos años, como se constata al comparar los resultados de la encuesta realizada en el seno de esta evaluación (2011) con la que realizó la AEAT en 2008. En ésta el nivel de satisfacción fue del 7,2, casi un punto menos que la de 2011.

Entre los diez aspectos considerados para la valoración, cuatro obtienen una puntuación superior a 8 (Mejora DUA, Reducción tiempo, Simplificación pago, Simplificación trámites), mientras que dos de ellos (Reducción de costes financieros y Aumento del negocio) quedan por debajo de 7. Esta diferencia

apunta a que, desde el punto de vista de los usuarios, VEXCAN aporta resultados directos pero que no se han traducido en efectos o impactos "comerciales", ya que en general los usuarios no estiman que la incidencia de VEXCAN haya sido muy significativa en la reducción de costes operativos y financieros ni, menos aun, en el incremento del negocio.

La percepción de los usuarios es muy positiva sobre la VEXCAN "realmente existente", aunque esto no oculta que también señalen insuficiencias del proyecto. En este sentido, un 87% de los encuestados afirmaron que debían realizar trámites que requerían su presencia en las dependencias administrativas (Reconocimientos físicos, Presentación de documentación adicional, Inspecciones sanitarias), formalidades éstas que, a su juicio, relativizan el alcance de VEXCAN y, a su vez, sugieren áreas de mejora y futuros desarrollos para hacer de VEXCAN una auténtica Ventanilla Única para el Comercio Exterior. VEXCAN es una iniciativa de Ventanilla Única que afecta sólo a una parte de los organismos y servicios que gestionan el comercio exterior de Canarias, por lo que la integración de otros organismos (fundamentalmente los servicios paraduaneiros, portuarios, etc.) en un proyecto similar al de la actual VEXCAN, incrementaría sus ventajas al coordinar y simplificar la actuación de todos ellos.

Sobre la identificación de elementos de mejora

VEXCAN ha alcanzado la totalidad de las metas establecidas en el Convenio de Colaboración, tanto en lo que se refiere a la ejecución en tiempo y forma de las actividades programadas, cuanto al logro de resultados tangibles en términos de simplificación, reducción de tiempos de despacho y ahorro de costes.

Además, VEXCAN ha dado lugar al desarrollo de diversos protocolos que recogen actuaciones conjuntas en diferentes ámbitos que, o bien no fueron originariamente contemplados, o bien pertenecen a procedimientos subsidiarios o complementarios al de despacho y cuya unificación previa se ha considerado necesaria para cumplir el objetivo principal, enriqueciendo así el proyecto inicial.

RECOMENDACIÓN 6

No obstante la eficacia en el logro de los objetivos del Convenio AEAT-Gobierno de Canarias, sería conveniente, por una parte, introducir determinadas mejoras de la propia VEXCAN y, por otra, abordar nuevos desarrollos más allá del marco actual, en la línea apuntada por el análisis de la percepción de los grupos de interés de cara a una VEXCAN integral.

- Propuestas de mejora:
 - Posibilitar el uso intensivo de medios tecnológicos como, por ejemplo, la grabación de datos con dispositivos tipo PDA para evitar esperas innecesarias tras los controles.
 - Implantar el archivo electrónico de la totalidad de documentos y, de forma particular, en el caso del grupaje en contenedores.
 - Generalizar el uso del levante sin papeles.
- Futuros desarrollos o ampliación de VEXCAN:
 - Extender el modelo VEXCAN de ventanilla única a todos los organismos implicados en el despacho aduanero y/o de importación, autoridades portuarias y organismos parauaneros fundamentalmente, completando así la coordinación y colaboración ya iniciada entre la AEAT y la ATC y estos organismos, lo que permitiría unificar gestiones y controles que hoy en día dan origen a duplicidades en ámbitos relativos al suministro de información, movimientos de mercancías en los recintos, control, etc.; en definitiva, cargas y costes para los operadores económicos y organismos implicados susceptibles de reducción.
 - Extender la experiencia del Centro de Inspección Portuaria (CIP) de Santa Cruz de Tenerife a otros puertos del archipiélago.

No obstante, la drástica reducción de tiempos de despacho antes señalada ha incidido fundamentalmente en el comercio exterior de las grandes y medianas empresas pero no tanto en los particulares, pequeño comercio y empresa, segmentos estos que, además de la reducción de tiempos, necesitan una clara disminución de costes. Resulta, por tanto, necesario apuntar mejoras con impacto directo en la ciudadanía.

RECOMENDACIÓN 7

Para llegar a convertirse en una auténtica Ventanilla Única del Comercio Exterior de Canarias, VEXCAN debería abrirse a la ciudadanía incorporando a su ámbito de actuación el despacho postal por su impacto en los ciudadanos que no ostentan la condición de operadores económicos.

Una solución de este tipo facilitaría, por lo demás, el comercio electrónico, que en Canarias está sujeto a trabas administrativas inexistentes en la Península y que dificultan enormemente su desarrollo. En este sentido, deberían concluirse las gestiones/negociaciones con la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos para que a corto plazo pueda operar con VEXCAN.

RECOMENDACIÓN 8

Permitir el acceso al autodespacho de particulares y pequeños comercios, de forma fácil, simple y barata, sin necesidad de acudir a representantes aduaneros ni de disponer de especiales desarrollos de software, ahora necesarios y que su pequeño volumen de negocio no hace rentables.

Para ello sería muy conveniente extender la utilización de DUAs formularios VEXCAN, completos o simplificados, a la importación, directamente accesibles desde la web de la AEAT similares a los que ya existen para la exportación para pequeños envíos y paquetería, y arbitrar fórmulas para que este servicio pueda ampliarse a comerciantes o pequeñas empresas.

Conclusión general

VEXCAN es el producto de un Convenio de Colaboración que extendía su vigencia durante tres años (2005-2008), plazo en el que, como se ha visto, alcanzó la totalidad de sus objetivos.

Con independencia de sus logros inmediatos y de la prórroga automática del Convenio que prevé su cláusula sexta, la evaluación ha puesto de manifiesto la necesidad de que VEXCAN sea un proyecto "vivo" que no se agote con el cumplimiento de los objetivos del Convenio, sino que proyecte sus potencialidades incorporando a su ámbito las actuaciones conexas que, por una parte, el siempre cambiante comercio internacional y, por otra, las nuevas necesidades de los ciudadanos y de las propias administraciones públicas demandan.

RECOMENDACIÓN 9

Debería contemplarse la oportunidad de suscribir un nuevo Convenio entre el Presidente de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y el Consejero de Economía y Hacienda de Canarias que establezca para la colaboración entre ambas partes unos objetivos innovadores y abiertos, apoyándose para su desarrollo en estructuras flexibles, operativas y descentralizadas en Canarias (Dependencia Regional Aduanas, ATC, Consejo Territorial, Grupos de Trabajo ad hoc).

En definitiva, VEXCAN representa una experiencia con una proyección mucho mayor que la derivada de su estricto ámbito material. Ha demostrado cómo es posible llevar a la práctica el principio de cooperación y colaboración interadministrativa y obtener logros concretos y tangibles, cuando se actúa con voluntad de acuerdo y óptica en el servicio al ciudadano.

En el contexto de los retos que deben afrontar actualmente las administraciones públicas españolas, VEXCAN constituye un ejemplo transferible de buena práctica de gestión integrada, más pegada al territorio, en la que los enfoques sectoriales se incluyen en una perspectiva integral del territorio a gestionar, apuntando así a una especie de gobierno cooperativo con todas las administraciones competentes.

Anexos

ANEXO I: RELACIÓN DE ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS

- **Entrevistas USUARIOS DIRECTOS:**

Entrevista	Lugar y Fecha
Asociación de Empresarios Transitarios ATEIA-TENERIFE	Tenerife 27 de julio de 2011
Colegio Oficial de Agentes y Comisionistas de Aduanas	Las Palmas 28 de julio de 2011

- **Entrevistas USUARIOS INDIRECTOS:**

Entrevista	Lugar y Fecha
Asociación de la Industria Canaria (ASINCA)	Tenerife 27 de julio de 2011
Cámara de Comercio de Tenerife	Tenerife 27 de julio de 2011
Confederación Canaria de la Pequeña y Media Empresa (CECAPYME)	Las Palmas 28 de julio de 2011
Confederación Canaria de Empresarios de las Palmas	Las Palmas 28 de julio de 2011

ANEXO II: ENCUESTA DE SATISFACCIÓN AEVAL 2011

Ficha técnica de la encuesta

La población objetivo es el universo de los usuarios directos de VEXCAN, tanto empresas autodespachantes, como agentes de aduanas y transitarios, residentes en todas las Islas Canarias. Esta encuesta, realizada al censo de de agentes y transitarios (y a una muestra de autodespachantes), fue gestionada electrónicamente, mediante acceso anónimo a una web donde los usuarios rellenaban la encuesta de forma autoadministrada.

El campo de aplicación temporal de la encuesta fue del 4 de octubre al 7 de noviembre de 2011.

Durante dicho periodo se recibieron 79 encuestas, lo que supone un error muestral del 6% bajo el supuesto de máxima incertidumbre ($p=q=0,5$ y muestra aleatoria simple).

Características de los usuarios encuestados

Dado el elevado grado de profesionalización de la intermediación aduanera, la mayor parte de las respuestas recibidas provienen de transitarios (50 respuestas, que equivalen al 63,3% del total).

El segundo grupo en número de respuestas son los agentes de aduanas, con un total de 27 respuestas (el 34,2% del total). En cambio, la encuesta solo fue respondida por 2 empresas auto-despachantes (por lo que las valoraciones relativas a este tipo de usuarios pueden considerarse no representativas).

Cuestionario Encuesta

Agencia de evaluación y calidad (AEVAL)

Evaluación externa de la Calidad del Servicio prestado por Ventanilla Única para el Comercio Exterior de Canarias (VEXCAN)

Por favor, cumplimente el siguiente cuestionario:

1. Señale de qué tipo es su organización:

- Agencia comisionista de aduanas
- Transitario
- Empresa autodespachante

2. Señale donde está radicado el domicilio fiscal de su organización:

- El Hierro
- Fuerteventura
- Lanzarote
- La Gomera
- La Palma
- Gran Canaria
- Tenerife
- Otros

3. En relación con VEXCAN su actividad es:

- Mayoritariamente de importación o introducción
- Mayoritariamente de exportación o expedición
- Indistintamente

4. Conoció VEXCAN a través de:

Una Asociación profesional:

SI

NO

La Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT):



SI



NO

La Administración Tributaria Canaria (ATC).



SI



NO

A través de los medios de comunicación:



SI



NO

A través de otros medios o fuentes de información:



SI



NO

5. A través de VEXCAN realiza:

La presentación del DUA:



SI



NO

Liquida los tributos que implica el tráfico aduanero a la AEAT:



SI



NO

Liquida los tributos que implica el tráfico aduanero a la ATC:



SI



NO

Realiza otras gestiones aduaneras:



SI



NO

6. Indique el número de DUAs que tramita al año a través de VEXCAN:

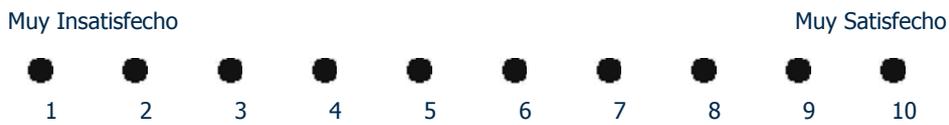


Hasta 100

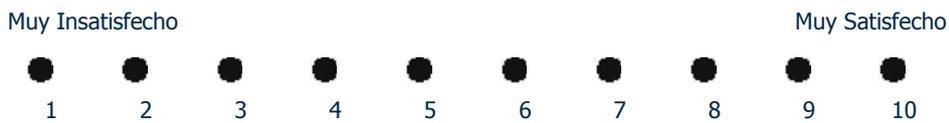
- Entre 101 y 500
- Entre 501 y 1.000
- Entre 1.001 y 10.000
- Más de 10.000
- NS/NC

7. Valore, en una escala de 1 (muy insatisfecho) a 10 (muy satisfecho) las siguientes características de la plataforma VEXCAN:

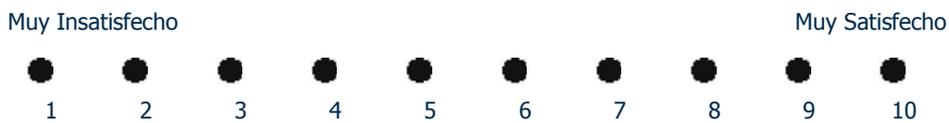
*** Rapidez de acceso**



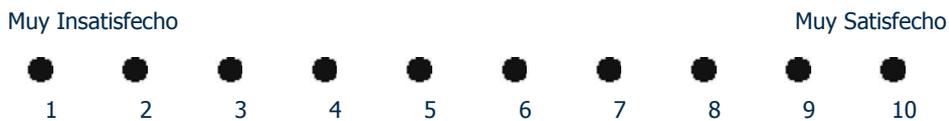
*** Lenguaje claro y comprensible**



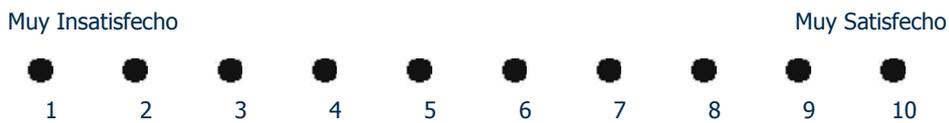
*** Información suficiente**



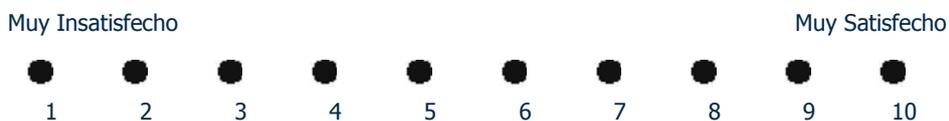
*** Sencillez en la cumplimentación de los formularios**



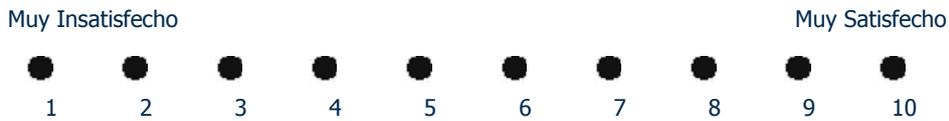
*** Facilidad en el pago de tributos**



*** Ausencia de errores de conexión**

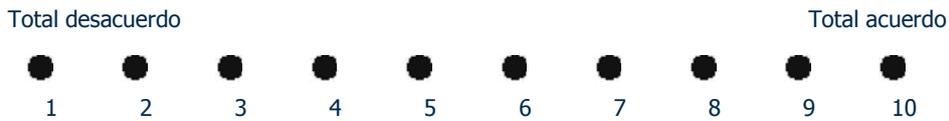


*** Satisfacción general con el funcionamiento de la plataforma**

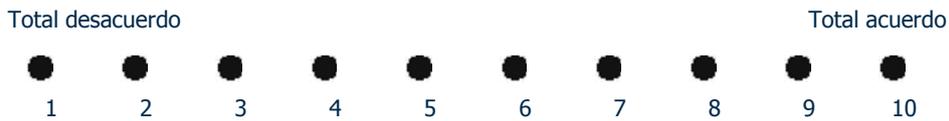


8. Valore, en una escala de 1 (total desacuerdo) a 10 (total acuerdo), en qué medida está de acuerdo con las siguientes afirmaciones acerca de los beneficios que proporciona operar a través de VEXCAN:

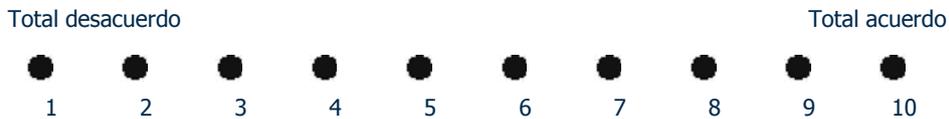
*** Ha supuesto una mejora en el funcionamiento de la admisión de los DUA**



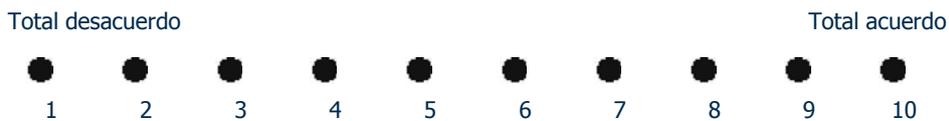
*** Ha supuesto una reducción en el tiempo de despacho de los DUA**



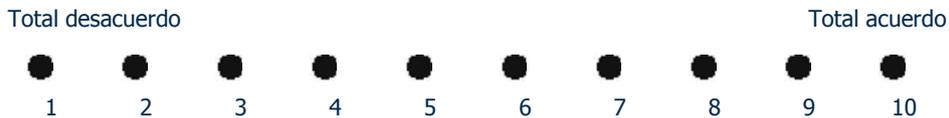
*** Ha supuesto una simplificación de los trámites de levante de las mercancías**



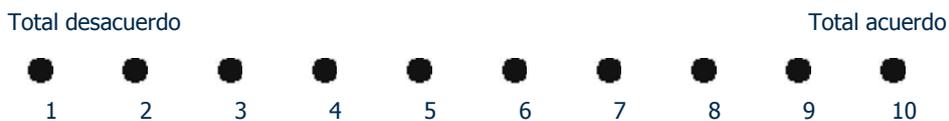
*** Ha reducido los trámites aduaneros**



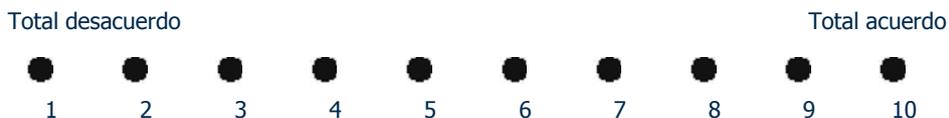
*** Evita duplicar trámites o gestiones ante las Administraciones Tributarias Estatal y Autonómica**



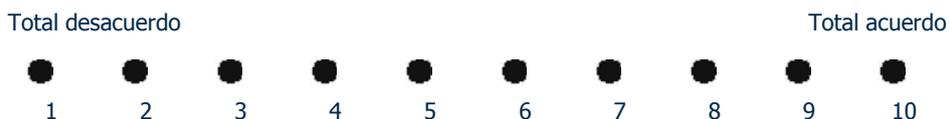
*** Simplifica el cumplimiento de las obligaciones del pago de tributos y aranceles**



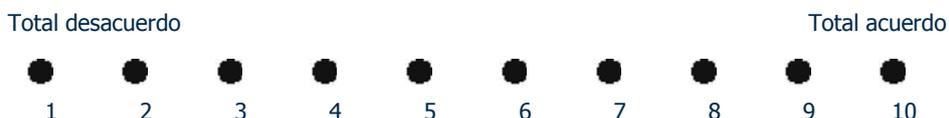
*** Ha permitido liberar horas de trabajo para dedicar a otras actividades**



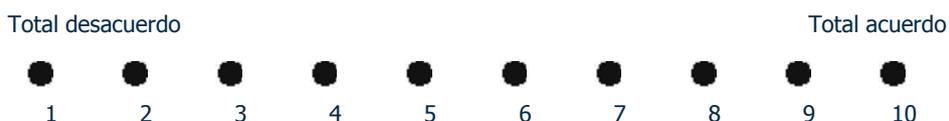
*** Ha supuesto una reducción de costes operativos para mi organización**



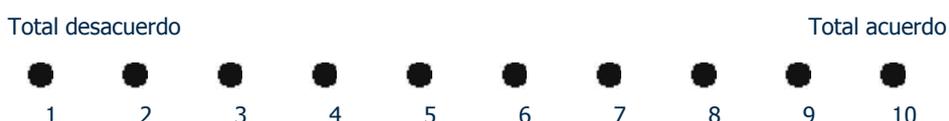
*** Ha supuesto una reducción de costes financieros para mi organización**



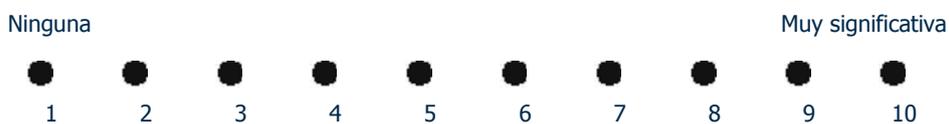
*** Ha permitido a mi organización aumentar el volumen de negocio**



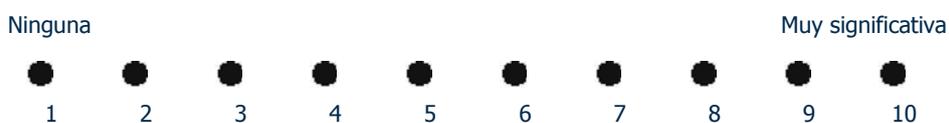
*** Con carácter general, la implantación de VEXCAN ha sido beneficiosa**



9. Valore de 1 (ninguna) a 10 (muy significativa) la reducción de tiempo en el despacho de mercancías desde la implantación de VEXCAN:



10. Valore de 1 (ninguna) a 10 (muy significativa) la reducción de los costes de tramitación de sus mercancías en la aduana desde la implantación de VEXCAN:



11. Además del trámite electrónico (por ordenador) que realiza a través de VEXCAN, el despacho de las mercancías requiere en ocasiones su presencia física en la aduana o en la ATC:



SI



NO

Se persona en la aduana o en la ATC para el reconocimiento físico de las mercancías:



SI



NO

Se persona en la aduana o en la ATC para presentar documentación adicional para el despacho:



SI



NO

Se persona en la aduana o en la ATC con motivo de las inspecciones fitosanitaria, del SOIVRE o sanitaria de las mercancías:



SI



NO

Se persona en la aduana o en la ATC por otros motivos distintos de los anteriores:



SI



NO

Si ha contestado SÍ a alguna de las preguntas anteriores sobre su presencia física en la Aduana o en la ATC, responda a las siguientes preguntas:

12. Teniendo en cuenta las operaciones realizadas en los últimos tres meses, indique el trámite que ha requerido su presencia en mayor número de ocasiones:

- Reconocimiento físico de mercancías
- Presentación de documentación adicional
- Inspección (FITO-SOIVRE-SANIDAD)
- Otras

Por seguridad, repita en el cuadro de abajo las letras que están escritas en el recuadro anterior

ANEXO III: NORMATIVA APROBADA (VEXCAN)

AEAT:

- Orden EHA/01 ORDEN EHA/2027/2007, de 28 de junio, por la que se desarrolla parcialmente el Real Decreto 939/2005, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación, en relación con las entidades de crédito que prestan el servicio de colaboración en la gestión recaudatoria de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.
- 02 ORDEN EHA/3916/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el procedimiento y las condiciones para la anulación por las Entidades colaboradoras en la gestión recaudatoria de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de los recibos-NRC por ellas emitidos, correspondientes a los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias devengados con ocasión de la importación de bienes (modelo 032).

ATC:

- ORDEN de 21 de febrero de 2006, por la que se modifica la Orden de 25 de abril de 1996, sobre presentación de las declaraciones de importación y exportación por medios informáticos.
- ORDEN de 11 de mayo de 2006, por la que se dicta instrucción respecto de la formalización del Documento Único Administrativo de declaración de las operaciones de importación relativas a los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.
- ORDEN de 27 de marzo de 2007, por la que se aprueba el modelo 032 de Carta de Pago de los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias devengados con ocasión de importación de bienes.
- ORDEN de 9 de diciembre de 2008, por la que se determinan las condiciones, requisitos y formalidades para actuar como representante en la modalidad de representación indirecta en los despachos relativos a los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias en el ámbito de la Ventanilla Única Aduanera y de importación y exportación en Canarias, VEXCAN.
- ORDEN de 21 de febrero de 2006, por la que se modifica la Orden de 25 de abril de 1996, sobre presentación de las declaraciones de importación y exportación por medios informáticos.

- DECRETO 145/2006, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de gestión aplicable a las operaciones de importación y exportación relativas a los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.
- DECRETO 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda (Texto Refundido).
- Resolución de 9 de junio de 2006, por la que se determina la entrada en funcionamiento del módulo de exportación de la Ventanilla Única Aduanera de presentación telemática de declaraciones de importación y exportación y aduaneras en Canarias (VEXCAN).
- Resolución de 18 de junio de 2007, por la que se fija la fecha de entrada en funcionamiento del módulo de importación de la Ventanilla Única Aduanera de presentación telemática de declaraciones de importación y exportación y aduaneras en Canarias (VEXCAN).
- Resolución de 15 de junio de 2009, relativa al procedimiento y ejercicio de las autorizaciones para actuar como representante en la modalidad de representación indirecta en los despachos relativos a los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias en el ámbito de la Ventanilla Única Aduanera y de importación y exportación en Canarias, VEXCAN.

ANEXO IV: PROTOCOLOS Y NOTAS DE SERVICIOS AEAT-ATC (VEXCAN)

- Protocolo de actuaciones coordinadas entre la AEAT y la ATC en el despacho de mercancías. Primera versión aprobada en fecha 27 de abril de 2007.
- Protocolos de actuaciones coordinadas entre la AEAT y la ATC en el control de ingresos en situación varios a investigar. Primera versión aprobada en fecha 26 de noviembre de 2007.
- Protocolo de actuaciones coordinadas entre la AEAT y la ATC en la gestión de las declaraciones sumarias. Primera versión aprobada en fecha 29 de mayo de 2008.
- Protocolo de Actuación para la autorización de levantes previos en el marco de ventanilla única aduanera de presentación telemática de declaraciones de importación y exportación en Canarias (VEXCAN). Primera versión aprobada en fecha 27 de abril de 2009.
- Protocolo de actuación para la aplicación del procedimiento simplificado de introducción de mercancía (DSI), con estatuto aduanero comunitario, urgente o perecedera, presentada a despacho en los recintos aeroportuarios. Primera versión aprobada en fecha 30 de septiembre de 2009.
- Protocolo de actuaciones coordinadas entre la AEAT y la ATC para la tramitación de altas de apoderados de declarantes en el ámbito del Convenio VEXCAN. Primera versión aprobada en fecha 2 de octubre de 2009.
- Protocolo de actuaciones coordinadas entre la AEAT y la ATC para la tramitación de transbordos/reexpediciones/reexportaciones, en el ámbito de VEXCAN. Primera versión aprobada en fecha 3 de noviembre de 2009.
- Protocolo de actuaciones coordinadas entre la AEAT y la ATC con relación al archivo por parte de los operadores de las Declaraciones EDI. Primera versión aprobada en fecha 22 de julio de 2010.
- Protocolo de actuaciones coordinadas entre la AEAT y la ATC sobre el procedimiento de autorización del despacho centralizado regional o provincial en el marco de VEXCAN.
- Nota de Servicio conjunta sobre el procedimiento de autorización y revocación de determinadas actuaciones en el marco de la ventanilla única aduanera de presentación telemática de declaraciones de importación y exportación en Canarias (VEXCAN), de 20 de junio de 2007.

- Nota de Servicio conjunta sobre el procedimiento de autorización de almacenes de depósito temporal y locales autorizados para mercancías declaradas de exportación en el marco de la ventanilla única aduanera de presentación telemática de declaraciones de importación y exportación en Canarias (VEXCAN), de 13 de octubre de 2008.

ANEXO V: GRUPO FOCAL

FECHA: 4 de noviembre de 2011
LUGAR: Las Palmas de Gran Canaria

Grupo	Nº Participantes
Representante Empresas de Hormigones de Canarias	1
Representante Confederación Canaria de la Pequeña y Mediana Empresa	1
Representante de la Asociación de Libreros Canarios	1
Representante de la Asociación Industrial de Canarias	1
Agente de Aduanas	2
Empresario Autodespachante	2

GUIÓN GRUPO

Minutos 0-30

- Describa (presente) con brevedad la actividad de su empresa o comercio.
- ¿Se define más como exportador, importador o por igual?
- ¿Por qué acude a un agente de aduanas o a un transitario para realizar el despacho de sus mercancías y demás trámites aduaneros?

Minutos 30-60

- Háblenos de su experiencia (proceso, dificultades, retrasos,...) en la resolución de trámites aduaneros **con anterioridad** a la implantación de VEXCAN en 2007.
- ¿Cuánto tardaba como media en despachar sus mercancías?
- ¿Cuánto le costaba como media cada despacho?

Minutos 60-90

- **¿Cómo supo Vd. de la existencia de VEXCAN?**
- Háblenos ahora de su experiencia (proceso, dificultades, retrasos,...) en la resolución de trámites aduaneros **después** de la implantación de VEXCAN.
- ¿Cuánto tarda ahora como media en despachar sus mercancías? ¿Más o menos que antes?
- ¿Cuánto le cuesta ahora como media cada despacho? ¿Más o menos que antes?

Minutos 90-120

- ¿Está satisfecho con el funcionamiento de VEXCAN?
- ¿Qué es **lo que más valora** del servicio que presta esta ventanilla única?
- En su opinión, ¿cómo podría mejorarse el servicio que presta VEXCAN? ¿Por qué?

Cierre

ANEXO VI: ENCUESTA SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE VEXCAN AEAT-2008

Valore las siguientes afirmaciones en función de lo conforme que esté o no con ellas, de forma tal que valorar con un 10 significa que está totalmente de acuerdo y valorar con 1 que está totalmente en desacuerdo.

1. La implantación de VEXCAN ha supuesto una mejora en el funcionamiento de la admisión de los DUA.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

2. La implantación de VEXCAN ha supuesto una disminución en el tiempo de despacho de los DUA.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

3. La implantación de VEXCAN ha supuesto una simplificación de las formalidades para el despacho de las mercancías.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

4. La implantación de VEXCAN ha supuesto una reducción de los costes directos de mi empresa (gasto en papel e impresos, tóner, gastos de personal, coste de la red de valor añadido, etc).

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

5. La implantación de VEXCAN ha supuesto una reducción de los costes indirectos de mi empresa (reducción del tiempo de despacho, espacio de archivo, etc).

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

6. La difusión entre los operadores de las novedades que suponía VEXCAN se ha realizado de una forma adecuada.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

7. En las fechas en que se implantaban los distintos módulos de VEXCAN conocía suficientemente cuales eran las novedades que suponían.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

8. El sistema de pago de los tributos REF que gravan la importación de mercancías ha mejorado con la implantación de VEXCAN.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

9. La implantación de VEXCAN ha supuesto una agilización de los trámites para el despacho de las mercancías.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

10. Con carácter general, la implantación de VEXCAN ha sido beneficiosa.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

11. Indique que aspectos considera que se podrían mejorar en la gestión de VEXCAN.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

