COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 26.5.2004
COM (2004) 223 final

.

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

relativo a los tipos del impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas

(presentado con arreglo a lo dispuesto en el artículo 8 de la Directiva 92/84/CEE del Consejo relativa a la aproximación de los tipos del impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas)

ÍNDICE

SÍNTESIS 4

A. Tipos del impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas 4

B. Estructura del impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas 5

1. Introducción 6

1.1. El régimen de impuestos especiales en la Comunidad 6

1.2. Impuesto especial sobre la bebidas alcohólicas 7

2. Examen de la estructura y de los tipos del impuesto especial 9

2.1. Observaciones generales 9

2.2. Primer informe de la Comisión 9

3. Alcance del presente (segundo) Informe 10

3.1. Observaciones generales 10

3.2. Funcionamiento del Mercado Interior 11

3.3. Competencia entre bebidas alcohólicas 17

3.4. Valor real de los tipos impositivos 20

3.5. Objetivos generales del Tratado 21

3.5.1. Sanidad y política social 22

3.5.2. Política agraria 23

3.5.3. Ampliación de la Unión Europea 25

3.6. Periodo de examen 25

4. Estructura del impuesto especial aplicado a las bebidas alcohólicas 26

4.1 Diferente consideración del vino tranquilo y del vino espumoso 26

4.2 Adaptación de los códigos de la Nomenclatura Combinada (NC) utilizados para la definición de las categorías de productos 27

4.3 Clasificación de los productos a fines de la aplicación del impuesto especial 27

CONCLUSIONES 31

ANEXO A *32*

ANEXO B1 ..... *33*

ANEXO B2 ..... *35*

ANEXO B3 ..... *37*

ANEXO B4 ..... *39*

ANEXO C *41*

SÍNTESIS

A. TIPOS DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE EL ALCOHOL Y LAS BEBIDAS ALCOHÓLICAS

El presente informe examina la situación de la legislación comunitaria en materia de impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas, que entró en vigor el 1 de enero 1993 y que no ha sido modificada desde entonces. La obligación de elaborar el presente informe dimana del artículo 8 de la Directiva 92/84/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aproximación de los tipos del impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas, en virtud del cual se deberán examinar periódicamente los tipos del impuesto especial sobre los productos alcohólicos.

El presente informe aborda fundamentalmente el correcto funcionamiento del mercado interior, la competencia entre las diferentes categorías de bebidas alcohólicas, el valor real de los tipos impositivos y los objetivos generales del Tratado.

Por lo que respecta al **funcionamiento del mercado interior**, el informe señala que la supresión de las fronteras fiscales en 1993 unida a la reiterada aplicación por parte de los Estados miembros de tipos muy dispares en relación con las bebidas alcohólicas ha provocado una serie de problemas que afectan al correcto funcionamiento del Mercado Interior. Dichos problemas se derivan de la carga fiscal que pesa sobre los productos, que en ocasiones resulta elevada si se compara con el valor subyacente de los mismos y de la gran disparidad entre los tipos del impuesto especial aplicados por algunos Estados miembros. Esa gran disparidad incentiva en buena medida no sólo prácticas tales como las adquisiciones transfronterizas legítimas, sino operaciones fraudulentas que, a menudo, se traducen en un falseamiento de la competencia de origen fiscal, una desviación de los intercambios y en restricciones a la libre circulación de los ciudadanos. La solución de estos problemas a largo plazo pasa por una mayor aproximación de los tipos del impuesto especial.

En cuanto a la **competencia entre las distintas categorías de bebidas alcohólicas**, parece demostrarse que, por lo general, el grado de competencia entre los distintos tipos de bebidas alcohólicas no constituye un factor decisivo a la hora de determinar el nivel de sus tipos impositivos, y que la demanda de un determinado tipo de bebida no depende significativamente de los cambios introducidos en su precio o en el de bebidas alcohólicas competidoras.

El informe concluye asimismo que si se pretende mantener **el valor real de los tipos mínimos del impuesto especial**, es preciso proceder a una revalorización del 24%, aproximadamente, con objeto de reflejar la inflación registrada entre el 1 de enero de 1993 y el 31 de diciembre de 2002. El fin de dicha revalorización es evitar que, con el tiempo, los tipos mínimo acaben perdiendo su razón de ser.

Por último, y por lo que respecta a los **objetivos generales del Tratado**, se presta particular atención a la vinculación entre el impuesto sobre las bebidas alcohólicas, por un lado, y las políticas sanitaria y agrícola, por otro. En el ámbito de la política sanitaria, el informe señala que, a la hora de fijar los tipos, la mayoría de los Estados miembros no suelen tener en cuenta los aspectos sanitarios. En el ámbito de la política agrícola, el gravamen del vino sigue siendo una cuestión muy controvertida. Mientras los Estados miembros vinícolas consideran necesaria la posibilidad de aplicar, cuando lo deseen, un tipo cero para el vino, otros Estados

miembros aducen que la modificación de los tipos mínimos debe supeditarse a la introducción de un tipo mínimo positivo del impuesto especial en relación con el vino. Los Estados miembros productores consideran la aplicación de un tipo mínimo cero al vino una medida auxiliar necesaria para apoyar uno de los objetivos básicos de la OCM del vino, a saber, el equilibrio del mercado. Por lo que respecta a la **ampliación de la Unión**, cabe señalar que el 1 de mayo de 2004, todos los nuevos Estados miembros han empezado a aplicar tipos iguales o superiores a los tipos mínimos fijados.

B. ESTRUCTURA DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE EL ALCOHOL Y LAS BEBIDAS ALCOHÓLICAS

El artículo 8 de la Directiva 92/84/CEE sólo obliga a la Comisión a informar sobre los tipos del impuesto especial fijados por la propia Directiva. No obstante, la Comisión opina que deberían tenerse en cuenta asimismo los cambios introducidos en la estructura del impuesto, ya que se trata de una cuestión estrechamente vinculada con la de los tipos. Este es el caso, concretamente, de los aspectos relacionados con la clasificación de las bebidas alcohólicas en cada una de las categorías definidas en la Directiva relativa a la estructura del impuesto (Directiva 92/83/CEE). El informe identifica tres cuestiones surgidas del proceso de consulta que merecen una atención particular. Dichas cuestiones son las siguientes:

1. La oportunidad de mantener o no **la opción que autoriza a los Estados miembros a aplicar un gravamen diferente a las bebidas alcohólicas tranquilas y a las espumosas**.

2. **La necesidad de actualizar las referencias a los códigos de la Nomenclatura Combinada a los que alude la Directiva 92/83/CEE** para la definición de las categorías a las que pertenecen las bebidas alcohólicas a efectos de aplicación del impuesto especial, de modo que queden reflejados los posibles cambios que se hayan producido en los códigos NC desde 1992 y se simplifique la situación de los operadores y las administraciones. Además, en el futuro, la actualización de la referencia a los códigos NC aplicables podría efectuarse de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 24 de la Directiva 92/12/CEE.

3. Tanto los comerciantes como las administraciones nacionales han señalado a los servicios de la Comisión los problemas existentes en relación con la **clasificación de las bebidas alcohólicas bajo las categorías previstas en la Directiva 92/83/CEE**, quejándose de la diferente clasificación y, por ende, de la distinta imposición de un mismo producto en los diversos Estados miembros. El informe describe el problema y presenta las principales cuestiones suscitadas en este ámbito.

Habida cuenta de la complejidad de la cuestión y de sus múltiples aspectos, muy delicados desde un punto de visto político, y dado que la Comisión decidió en septiembre de 2002 no proponer un tipo mínimo de impuesto especial sobre el vino, el presente informe no va acompañado de una propuesta de Directiva. En la fase actual, el objeto de presente informe es suscitar un amplio debate en el Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social. A raíz de los resultados del debate, la Comisión decidirá sobre la oportunidad de presentar propuestas en relación con todas o algunas de las cuestiones plantadas en el presente informe.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. El régimen de impuestos especiales en la Comunidad

1. Se denomina impuestos especiales a aquéllos que gravan el consumo de productos tales como las bebidas alcohólicas, el tabaco y los hidrocarburos. El impuesto especial sobre dichos productos constituye una importante fuente de ingresos para los Estados miembros, que se sitúa, en total, entre el 1,8 % y el 4,5% del PIB (**véase el anexo A**). Dado que los Estados miembros son libres de fijar el nivel del impuesto especial a escala nacional, siempre que se respeten los niveles mínimos establecidos por la Comunidad, los tipos de este impuesto varían entre países de la Unión. A la hora de decidir el nivel de sus tipos, los Estados miembros pueden tener en cuenta, además de las consideraciones de tipo presupuestario, otros factores, como por ejemplo, la salud, la política agraria, el riesgo de fraude o evasión, el empleo, el nivel de los tipos fijados por otros Estados miembros, etc.

2. El régimen actual, que entró en vigor el 1 de enero de 1993, es el resultado de un debate que se había iniciado en 1985 con el Libro Blanco sobre la Plena Realización del Mercado Interior[1] y de la subsiguiente propuesta sobre aproximación de los impuestos especiales sobre el alcohol y bebidas alcohólicas[2], en la que la Comisión proponía la plena armonización de los impuestos especiales en relación con las tres categorías de productos objeto del impuesto especial mencionados anteriormente, incluidas las bebidas alcohólicas. No obstante, el Consejo decidió no aplicar este enfoque, ni tampoco el enfoque revisado propuesto por la Comisión en 1989[3], consistente en la combinación de los tipos mínimos y los tipos objetivo y la extensión de la armonización exclusivamente a las estructuras de imposición. Por lo que a los tipos se refiere, sólo se logró establecer tipos mínimos.

3. Los bienes objeto de impuestos especiales circulan entre Estados miembros en régimen suspensivo[4]. Toda empresa que desee transportar mercancías acogiéndose a dicho régimen debe obtener previamente una autorización en el Estado miembro de establecimiento. Las remesas deben ir acompañadas de un documento administrativo –o su equivalente comercial-, y los bienes están sujetos al impuesto en el Estado miembro de destino. Los particulares pueden adquirir bienes ya gravados en el Estado miembro de su elección y transportarlos, a continuación, a otro Estado miembro, sin ningún tipo de formalidad y sin tener que volver a pagar el impuesto, a condición de que dichos bienes se destinen a satisfacer sus propias necesidades y sean transportados al Estado miembro de destino por los propios particulares.

---

1 COM(85) 310 de 14.6.1985.
2 COM(87) 328 final/3 de 10.11.1987 (DO C 250, 18.9.1987, p. 4).
3 COM(89) 527 de 7.12.1989 (DO C 12, 18.1.1990, p. 12).
4 Directiva 92/12/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992 relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de impuestos especiales (DO L 76, 23.3.1992, p.1), modificada en último lugar por el Reglamento (CE) n° 807/2003 del Consejo, de 14 de abril de 2003 (DO L 122, 16.5.2003, p. 36).

1.2. Impuesto especial sobre la bebidas alcohólicas

4. El régimen comunitario de impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas queda fijado en dos Directivas. La Directiva 92/83/CEE[5] relativa a la armonización de las estructuras de los impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas establece definiciones comunes de los productos objeto del impuesto, garantizando así que un mismo producto goza de la misma consideración en todos los Estados miembros. Dicha directiva especifica asimismo el método de cálculo del impuesto y los criterios en virtud de los cuales algunos productos pueden acogerse a exenciones o beneficiarse de tipos reducidos.

5. La Directiva 92/84/CEE[6] relativa a la aproximación de los tipos del impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas fija los tipos mínimos del impuesto para cada categoría de productos. Estos tipos mínimos, por encima de los cuales los Estados miembros pueden fijar libremente sus tipos nacionales, son los siguientes:

Categoría de producto *(la definición exacta de cada categoría figura en la Directiva 92/83/CEE)*	**Tipo mínimo fijado por la Directiva**
Vino y bebidas fermentadas distintas del vino y la cerveza	**0 euros** por hl de producto
Cerveza	**0,748 euros** por hl /grado Plato o **1,87 euros** por hl /grado alcohólico
Productos intermedios (p.e. vinos de licor y vinos encabezados)	**45 euros** por hl de producto
Alcohol etílico y bebidas espirituosa*s*	**550 euros** por hl de alcohol puro *Nota: Los Estados miembros que aplican un tipo inferior o igual a **1000** euros pueden abstenerse de reducir su tipo nacional. Aquellos que aplican un tipo superior a **1000** euros pueden abstenerse de reducir su tipo nacional por debajo de este importe*

[5] Directiva 92/83/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la armonización de las estructuras de los impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas (DO L 316 de 31.10.1992, p. 21).

[6] Directiva 92/84/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aproximación de los tipos del impuestos especial sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas (DO L 316 de 31.10.1992, p. 29).

6. La introducción de estos tipos mínimos en 1993 exigió un incremento de los tipos aplicados en 7 de los 12 Estados miembros que integraban la Comunidad en aquel momento[7]. Rebasados esos tipos mínimos, los Estados miembros pueden fijar libremente el nivel de sus tipos impositivos nacionales. Tal situación ha dado lugar a una gran diversidad de niveles de imposición en la Comunidad, reflejo de los distintos enfoques nacionales en materia fiscal. **En los Anexos B1 a B4** se ofrece una descripción detallada de los tipos aplicados por los Estados miembros a cada categoría de productos a 1 de mayo de 2004, incluidos los de aquellos que se adhirieron a la UE en esa fecha.

7. Cabe señalar que en una declaración incluida en las actas de la reunión en que se aprobó la Directiva 92/84/CEE del Consejo, los Estados miembros se comprometieron a considerar los tipos objetivo propuestos por la Comisión en su documento COM(89) 527 tipos de referencia con respecto a los cuales se esforzarían en ajustar sus tipos nacionales. Dichos tipos son los siguientes:

Alcohol etílico y bebidas espirituosas	1398,1	euros por hl de alcohol puro
Vino tranquilo	18,7	euros por hl de producto
Vino espumoso	33	euros por hl de producto
Cerveza	1,496	euros por hl/ grado Plato de producto acabado
Productos intermedios	93,5	euros por hl de producto

En la práctica, los Estados miembros no siempre han tenido en cuenta estos tipos objetivo a la hora de modificar sus tipos nacionales, sino que han aprovechado la flexibilidad brindada por la declaración para ajustar sus tipos impositivos de forma distinta a la prevista con arreglo a los tipos objetivo, aduciendo razones específicas y, en particular, la de hacer frente a las exigencias presupuestarias.

8. El cuadro que figura a continuación muestra los tipos mínimos para cada categoría de producto expresados en euros por hectolitro/grado alcohólico, así como el tipo mínimo expresado por litro de producto con la graduación alcohólica con la que se vende generalmente.

[7] Sobre la cerveza: en Alemania, Grecia, Francia y Luxemburgo.
Sobre las bebidas espirituosas: en Grecia , España, Italia y Portugal.

Categoría de producto	Tipo mínimo expresado por hl y grado alcohólico	Tipo mínimo expresado por l de producto con la graduación alcohólica con la que se vende generalmente
Vino y bebidas fermentadas distintas del vino y la cerveza	**0 euros**	**Vino (12°) 0 euros**
Cerveza	**1,87 euros**	**Cerveza (5°) 0,1 euros**
Productos intermedios	**2,5 euros**	**Prod. Int. (18°) 0,45 euros**
Alcohol etílico y bebidas espirituosas	**5,5 euros**	**Beb. Espt. (40°) 2,2 euros**

9. En promedio, los ingresos totales procedentes del impuesto especial sobre las bebidas alcohólicas representan únicamente **el 10,5% del total de los ingresos recaudados en concepto de impuestos especiales o el 0,29 % del PIB total de los Estados miembros** (véase la descripción por Estado miembro del **Anexo A**).

2. EXAMEN DE LA ESTRUCTURA Y DE LOS TIPOS DEL IMPUESTO ESPECIAL

2.1. Observaciones generales

10. El artículo 8 de la Directiva 92/84/CEE establece que cada dos años, el Consejo, basándose en un informe y, en su caso, en una propuesta de la Comisión, examinará los tipos impositivos establecidos en dicha Directiva y, por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo, tomará las medidas necesarias. El informe de la Comisión y el examen del Consejo tendrán en cuenta el funcionamiento apropiado del Mercado Interior, la competencia entre las diferentes categorías de bebidas alcohólicas, el valor real de los tipos impositivos y los objetivos generales del Tratado.

2.2. Primer informe de la Comisión

11. En septiembre de 1995, la Comisión presentó su primer informe, que abarcaba, además de las bebidas alcohólicas, las labores del tabaco y los hidrocarburos[8] y no llevaba aparejada propuesta alguna. En dicho informe se hacía referencia a la situación de marcado estancamiento de los tipos impositivos aplicados a las bebidas alcohólicas. Se indicaba que, en ese momento, la aplicación de un tipo cero al vino parecía limitar la posibilidad de modificar los tipos de otros productos alcohólicos dentro del mismo Estado miembro o en los Estados miembros vecinos, y se concluía que era preciso examinar más en profundidad la cuestión de la imposición del alcohol, y que, antes de adoptar decisiones definitivas, era necesario celebrar consultas con todos los interesados. Mientras tanto, los Estados miembros cuyos

[8] COM(95) 285, 13.9.1995.

tipos nacionales se ajustaran o aproximaran a los tipos mínimos establecidos podían mantenerlos. De esta forma se evitaba el falseamiento de los intercambios comerciales que hubiera podido causar un ajuste obligatorio de los tipos.

12. Dentro del proceso de consulta a los interesados, la Comisión decidió celebrar una Conferencia sobre impuestos especiales en Lisboa, en noviembre de 1995, que marcó el inicio un proceso de consulta permanente. Dicha conferencia tenía por objeto evaluar el funcionamiento de los regímenes comunitarios sobre impuestos especiales en vigor desde 1993 y, en particular, prestar apoyo a la Comisión en la planificación de su futura política sobre impuesto especiales. Aunque en la Conferencia quedaron confirmados los problemas puestos de manifiesto en el informe y se ratificaron las opiniones de las organizaciones comerciales y sanitarias y de los Estados miembros, no se halló ninguna solución posible.

13. El 19 de septiembre de 1996, el Parlamento Europeo adoptó una resolución [9] sobre la revisión de la Comisión e invitó a esta última a que analizara las directivas en vigor y propusiera las modificaciones oportunas, basándose en una serie de orientaciones propuestas, y a que orientara su trabajo hacia el logro de un sistema impositivo equitativo en el que no se produjera un falseamiento de la competencia entre bebidas alcohólicas.

3. ALCANCE DEL PRESENTE (SEGUNDO) INFORME

3.1. Observaciones generales

14. Como ya se ha señalado anteriormente, el objeto del presente informe es examinar los tipos del impuesto especial aplicados al alcohol y a las bebidas alcohólicas de cara al correcto funcionamiento del Mercado Interior, la competencia entre las distintas categorías de bebidas alcohólicas, el valor real de los tipos impositivos y de los objetivos generales del Tratado, tales como las políticas en materia sanitaria y agraria.

15. El presente informe ha venido precedido de una consulta. Los servicios de la Comisión han recabado la opinión de los Estados miembros sobre cada uno de los elementos objeto de examen a través de un cuestionario. Habida cuenta de que el proceso de consulta se inició en 2001, los Estados que se han adherido a la UE en mayo de 2004 no han participado en el mismo, y el presente informe no recoge sus opiniones. Asimismo, las organizaciones comerciales y sanitarias han sido invitadas a presentar documentos en los que quede reflejada su posición, y han tenido la oportunidad de debatir el tema en reuniones bilaterales celebradas con la Comisión.

16. Por lo que respecta a la competencia entre bebidas alcohólicas, uno de los aspectos que deben tomarse en consideración, la Comisión contrató a un experto independiente a fin de elaborar un estudio sobre el alcance de la misma (denominado, en lo sucesivo, el "estudio sobre la competencia"). En el estudio se examinaban, además, los hábitos de consumo de bebidas alcohólicas y su motivación (por ejemplo, la modificación del impuesto). Por otro lado, en relación con una serie

[9] DO C 320 de 28.10.1996, p. 205.

de Estados miembros, se analizaban las compras transfronterizas llevadas a cabo por particulares y los movimientos comerciales transfronterizos ilegales de productos ya gravados[10]. (Véanse a continuación las referencias a los resultados del estudio en los apartados 41, 42, y 58).

3.2. Funcionamiento del Mercado Interior

17. El presente capítulo analiza el impacto de los tipos aplicados por los Estados miembros sobre el correcto funcionamiento del Mercado Interior de las bebidas alcohólicas.

18. Al abordar esta cuestión, el primer informe establecía una distinción entre tres grandes categorías de movimientos intracomunitarios de productos objeto de impuestos especiales: movimientos comerciales en régimen suspensivo, transacciones comerciales con productos ya gravados, y adquisiciones de los particulares. En el presente informe se aplica la misma distinción.

Movimientos comerciales de bienes en régimen suspensivo

19. El primer informe concluía que, en conjunto, y por lo que a comercio legítimo se refiere, el sistema de impuestos especiales comunitario funcionaba bastante bien, a pesar de las grandes diferencias entre los tipos impositivos aplicados por los distintos Estados miembros. Dado que las mercancías circulan acogiéndose a un régimen suspensivo en virtud del cual el impuesto se abona en el Estado miembro de destino de acuerdo con los tipos aplicados en el mismo, resulta poco probable que las diferencias de tipos puedan ocasionar un falseamiento grave de las preferencias del consumidor o de la competencia en relación con las empresas que operan a este nivel de la cadena de distribución. Tal conclusión ha sido confirmada por los Estados miembros.

20. El primer informe concluía asimismo que, en cambio, era mucho más difícil evaluar el efecto que podía tener sobre el fraude la disparidad prolongada de los tipos unida a la desaparición de los controles fronterizos en este ámbito, y que aún era demasiado pronto para estimar si este fenómeno iba en aumento. Sin embargo, poco después de presentarse el informe, los Estados miembros mostraron su preocupación por el incremento del fraude en el sector de los impuestos especiales, lo que condujo a la creación, en 1997, de un Grupo de Alto nivel sobre el Fraude compuesto por representantes de los Estados miembros y de la Comisión. El cometido del Grupo consistía en determinar la naturaleza y el alcance de este fenómeno, así como en identificar los fallos y deficiencias existentes en la reglamentación y en los sistemas de control, y en proponer soluciones o mejoras al respecto. En su informe de 24 de abril de 1998[11], el Grupo concluyó que, en los sectores del tabaco y el alcohol, el fraude había alcanzado una proporción alarmante. Los Estados miembros estimaron que en 1996, en la Unión Europea en su conjunto, las pérdidas en el sector del alcohol habían ascendido a 1.500 millones de euros (aproximadamente el 8% de los

---

10 "Study on the competition between alcoholic beverages", Customs Associates Ltd., Febrero de 2001. El resumen de este estudio se encuentra disponible en el siguiente sitio de Internet: http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/reports_studies/report _doc.htm

11 Informe del Grupo de Alto Nivel sobre el Fraude en los sectores del tabaco y el alcohol, aprobado por el Consejo Ecofin de 19 de mayo de 1998.

ingresos totales percibidos en concepto de impuesto especial sobre las bebidas alcohólicas). En comparación, los Estados miembros estimaron las pérdidas por lo que respecta a las labores del tabaco en 1996, en unos 3.300 millones de euros (el 7,5% de los ingresos totales procedentes del impuesto especial sobre las labores del tabaco). El informe refería asimismo que el fraude en el sector del alcohol tendía a producirse en el contexto del régimen comunitario de tenencia y circulación de mercancías. Se trata de fraudes a gran escala, que se llevan a cabo en los mercados de aquellos Estados miembros en que los tipos del impuesto especial son elevados. Evidentemente, esta gran pérdida de ingresos fiscales se traduce en enormes y rápidos beneficios para los defraudadores. El informe indicaba que estos beneficios eran consecuencia de la aplicación a los productos de una carga fiscal muy elevada frente a su valor intrínseco y, en ciertos casos, de las notables diferencias entre los tipos de los impuestos especiales y del IVA existentes entre Estados miembros.

21. En sus respuestas al cuestionario, una serie de Estados miembros confirmaron los hechos constatados en el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre el Fraude. Algunos (como Irlanda, el Reino Unido y Francia) señalaron un incremento de los casos de fraude por desviación, práctica consistente en la desviación, durante su transporte, de los productos que circulan entre dos Estados miembros acogidos al régimen suspensivo del impuesto especial, frecuentemente hacia Estados miembros que aplican elevados niveles de impuestos. Otros Estados miembros (por ejemplo, Finlandia) señalaron un aumento del contrabando de alcohol procedente de terceros países o el incremento de la destilación casera o la confiscación de bebidas alcohólicas introducidas ilegalmente a partir de otros Estados miembros (como ocurre en Suecia). Pero también Estados miembros que aplican tipos impositivos relativamente bajos (como Portugal) notificaron un incremento del fraude en el sector del alcohol y las bebidas alcohólicas, en concreto, de la evasión de impuestos. Asimismo, la Comisión ha tenido conocimiento, a través de ciertas empresas que operan en el sector del alcohol, del incremento de los casos en que los movimientos intracomunitarios de mercancías o la exportación a terceros países no dan lugar a despacho, por lo que estas empresas se han visto obligadas a pagar el impuesto sobre productos que no han llegado a destino.

22. Siguiendo las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre el Fraude, la Comisión y los Estados miembros han puesto en marcha una serie de iniciativas a fin de combatir el fraude, como, por ejemplo, la adopción de una Recomendación de la Comisión en relación con los depositarios[12], y la informatización de los movimientos y controles de los productos sujetos a impuestos especiales[13]. Dichas iniciativas incrementarán la eficacia de los actuales reglamentaciones y sistemas de control, y facilitarán la lucha contra el fraude y la evasión de impuestos.

---

12 Recomendación 2000/789/CE de la Comisión, de 29 de noviembre de 2000, relativa a las orientaciones en materia de autorizaciones a los depositarios con arreglo a la Directiva 92/12/CEE del Consejo, respecto de productos sujetos a impuestos especiales (DO L 314 de 14.12.2000, p. 29).

13 Decisión nº 1152/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de junio de 2003 relativa a la informatización de los movimientos y los controles de los productos sujetos a impuestos especiales (DO L 162 de 1.7.2003, p. 5).

Transacciones comerciales con productos ya gravados

23. El primer informe señalaba que únicamente un pequeño porcentaje de transacciones comerciales comunitarias se realiza al margen del régimen suspensivo. Dentro de este grupo se hallan indiscutiblemente las transacciones comerciales entre operadores, inscritas en el ámbito de aplicación del artículo 7 de la Directiva 92/12/CEE. Con respecto a estas transacciones, los movimientos entre Estados miembros se llevan a cabo al amparo de un documento administrativo simplificado, y el impuesto especial abonado en el Estado miembro de salida se reembolsa previa prueba de pago en el Estado miembro de destino. Por lo general, los Estados miembros no han señalado problemas graves al respecto, a excepción del Reino Unido, que ha referido la existencia de solicitudes fraudulentas de reembolso del impuesto en relación con productos que, en realidad, nunca habían abandonado el Reino Unido o que nunca habían sido gravados en ese país. Sin embargo, el Reino Unido ha endurecido sus procedimientos de reembolso, lo que ha permitido limitar eficazmente las posibilidades de que se produzca este tipo de fraude. Esta experiencia demuestra que los defraudadores tratan de aprovecharse del régimen que se considera menos rígido en un momento determinado, que tienen una gran capacidad de adaptación y que, en cuanto las normas de dicho sistema se endurecen, pasan a explotar otro dotado de menor rigidez. Así pues, a la hora de considerar las medidas que deben adoptarse a fin de endurecer la fiscalidad, no es posible aplicar enfoques aislados destinados a un régimen en particular.

24. La principal novedad registrada en el marco de este ámbito está relacionada con la venta a distancia (venta de productos expedidos o transportados directa o indirectamente por el vendedor o a cargo del mismo a los consumidores finales). Muchos Estados miembros han notificado un incremento de las ventas a distancia a los consumidores finales, especialmente en el sector del alcohol y de las bebidas alcohólicas, como consecuencia del desarrollo del comercio electrónico. Los procedimientos aplicables en tales casos, contemplados en el artículo 10 de la Directiva 92/12/CEE , prevén el pago del impuesto en el Estado miembro de destino por el vendedor, o a cargo del mismo. Una serie de Estados miembros han señalado que el número de operadores de otros Estados miembros registrados en su país para el pago del impuesto especial sobre las ventas a distancia iba en aumento, lo que demuestra el incremento de este tipo de práctica comercial.

25. Sin embargo, algunos Estados miembros (principalmente, aquellos que aplican niveles más elevados del impuesto) han informado de que empresas comerciales que operan a través de Internet y están establecidas en países con niveles del impuesto especial poco elevados venden productos ya gravados a clientes residentes en territorios en que el gravamen es mayor sin abonar el impuesto correspondiente en el país de destino. Hasta cierto punto, esta práctica es imputable a la complejidad de los procedimientos de pago del impuesto en el Estado miembro de destino, así como a los costes que lleva aparejado el cumplimiento de los mismos, que, por lo que respecta a las pequeñas y medianas empresas, en particular, suelen ser desproporcionados frente al valor de la operación llevada a cabo. Esta situación no permite ni a los comerciantes ni a los ciudadanos en general beneficiarse plenamente del Mercado Interior. Sin embargo, en otros casos, los sitios Internet dedicados a la venta de bebidas alcohólicas parecen haber sido creados para aprovechar las diferencias entre los tipos de los distintos Estados miembros. En esos casos, Los productos vendidos se envían por correo a los destinatarios de otros Estados

miembros y, evidentemente, en un Mercado Interior en el que la norma es la libre circulación de mercancías, tales envíos son difíciles de controlar.

26. La Comisión ha analizado más en profundidad los problemas relacionados con la venta a distancia mencionados en el apartado anterior en un informe sobre la aplicación de las disposiciones de los artículos 7 a 10 de la Directiva 92/12/CEE de la Comisión. El informe y la propuesta de Directiva adjunta sugieren una simplificación de los procedimientos de venta a distancia, así como cierta liberalización de la adquisición de bebidas alcohólicas a distancia[14]. Para más información, es preciso remitirse al informe y a la propuesta sobre los artículos 7 a 10 de la Directiva 92/12/CEE[15], adoptada por la Comisión el 2 de abril de 2004.

Adquisiciones transfronterizas

27. En virtud de los principios que rigen el Mercado Interior, los particulares pueden adquirir en el Estados miembro de su elección bienes ya gravados y transportarlos a otro Estado miembro sin tener que volver a abonar el impuesto, a condición de que dichos bienes se utilicen para satisfacer sus necesidades personales, o las de sus familias, y que sean ellos mismos quienes los transporten al Estado miembro de destino (artículo 8 de la Directiva 92/12/CEE). A fin de determinar si los productos objeto del impuesto especial son para el uso personal del viajero o de su familia, los Estados miembros deben tener en cuenta una serie de criterios, como por ejemplo, la cantidad de productos transportados (véase el artículo 9 de la Directiva 92/12/CEE). A efectos de aplicación de este último criterio, pueden establecer niveles indicativos, exclusivamente como elemento de prueba. Por otro lado, cabe señalar que tres Estados miembros (Suecia, Dinamarca y Finlandia) han estado autorizados a aplicar, hasta finales de 2003, restricciones en relación con la cantidad de productos objeto de impuestos especiales, incluidas las bebidas alcohólicas, que podían ser introducidos en su territorio por viajeros procedentes de otros Estados miembros sin necesidad de proceder al pago ulterior del impuesto especial (véase el artículo 26 de la Directiva 92/12/CEE).

28. En lo referente a la importancia de las adquisiciones transfronterizas, el primer informe señalaba que se trataba de un fenómeno generalizado que había ido cobrando importancia desde 1992, especialmente, en los Estados miembros que aplicaban tipos notablemente superiores a los de sus vecinos. El informe indicaba asimismo que estaba ampliamente admitido que la disparidad de los tipos del impuesto especial era uno de los principales factores de dichas adquisiciones. El informe del Grupo de Alto Nivel sobre el Fraude señalaba al respecto que, además del fraude a gran escala llevado a cabo por grupos delictivos organizados, existe otro muy generalizado consistente en pequeñas infracciones a la normativa en vigor, que afecta a los bienes con respecto a los cuales ya se han satisfecho los impuestos especiales o de otro tipo, y que se deriva de las grandes diferencias existentes entre los tipos impositivos del impuesto especial y de otro tipo de impuestos entre los distintos Estados miembros.

---

[14] En este contexto, por venta a distancia se entenderá aquella transacción mediante la cual los productos sujetos al impuesto especial sean despachados a consumo o transportados al comprador por el vendedor o en nombre de este último. Por adquisición a distancia se entenderá aquella transacción a través de la cual el despacho a consumo o el transporte sea realizado por el comprador o en nombre de este último.

[15] COM(2004)277, 2.4.2004.

29. En sus respuestas al cuestionario, los Estados miembros que aplican tipos impositivos relativamente bajos no se mostraron preocupados en exceso por el fenómeno de las adquisiciones transfronterizas y, en general, no remitieron dato alguno sobre la magnitud del fenómeno. En cambio, los Estados miembros con impuestos más elevados demostraron llevar a cabo un control más estricto. El Reino Unido, por ejemplo, realiza inspecciones anuales de los pasajeros internacionales en diversos puertos y aeropuertos del país. Basándose en dichas inspecciones, se estima que el total de pérdidas de ingresos fiscales por evasión (impuestos especiales e IVA) derivadas del contrabando a través del Canal de la Mancha de bebidas alcohólicas, de todo tipo, en relación con las cuales ya se había pagado el impuesto especial u otro impuesto, pasó de 70 millones de libras esterlinas, en 1992, a unos 285 millones de libras esterlinas en 1999. La mayor parte de esas pérdidas eran imputables a la cerveza. Las diferencias entre tipos impositivos desempeñaron un papel fundamental en el desarrollo de este fenómeno, aunque también fueron importantes otros factores, tales como los precios previos a la aplicación del impuesto, los tipos de cambio y el nivel de las tarifas. Dinamarca estimó las adquisiciones transfronterizas, expresadas como porcentaje del consumo total de los daneses en 2000, en un 18% en relación con la cerveza, en un 13,5% en relación con el vino, y en un 27,% en relación con las bebidas espirituosas. En la segunda mitad de los años noventa, Suecia experimentó un incremento de las compras transfronterizas debido, probablemente, a las diferencias fiscales. En 2000, dichas adquisiciones, globalmente consideradas, representaron 1,26 litros de alcohol puro por persona de edad igual o superior a 15 años, lo que equivale al 17% del consumo total. Los porcentajes correspondientes a las bebidas espirituosas, la cerveza y el vino fueron respectivamente del 27%, del 12% y del 14%. En Finlandia, el comercio transfronterizo de bebidas alcohólicas se lleva a cabo principalmente con terceros países, ya que las diferencias de precios entre Finlandia por un lado y Rusia y Estonia, por otro, son muy significativas. Hasta ahora, el comercio transfronterizo con otros Estados miembros no ha planteado problemas graves, aunque Finlandia cree que la situación cambiará con la ampliación de la UE. Organizaciones comerciales de Estados miembros tales como Bélgica y los Países Bajos, que aplican tipos impositivos más "moderados", se han quejado asimismo del impacto negativo que tienen sobre sus miembros las adquisiciones transfronterizas de los ciudadanos en Estados miembros que aplican al vino tranquilo y al espumoso un tipo cero o próximo a cero.

30. En Dinamarca, Suecia y Finlandia, la futura evolución de los ingresos derivados del alcohol y de las bebidas alcohólicas se ha visto o va a verse afectada por la expiración, el 31 de diciembre de de 2003, de la autorización a aplicar restricciones en relación con la cantidad de productos sujetos a impuestos especiales que pueden ser introducidos en su territorio por los viajeros procedentes de otros Estados miembros, sin necesidad de abonar ulteriormente el impuesto especial, así como por la ampliación de la UE. En dichos Estados miembros existe un debate abierto en torno al posible impacto de esos dos factores sobre el nivel de los tipos del impuesto especial. Dinamarca ha llevado a cabo una reducción del 45% en relación con el impuesto especial sobre las bebidas espirituosas que entró en vigor en octubre de 2003, y Finlandia ha efectuado una reducción transfronteriza del tipo del impuesto (32% en relación con la cerveza, 10% en relación con el vino y 44% para la bebidas espirituosas) con efecto a partir de marzo de 2004. El impacto de la eventual reducción de los tipos impositivos sobre los ingresos fiscales de dichos Estados miembros, dependerá de la envergadura de dichas reducciones, su efecto sobre el

consumo total y, sobre todo, de la medida en que las adquisiciones y el contrabando transfronterizos puedan sustituirse por ventas regulares en el interior de dichos Estados miembros.

31. La situación arriba descrita muestra que los ciudadanos recurren con frecuencia a la posibilidad de adquirir productos ya gravados en el Estado miembro de su elección y de transportarlos a otro Estado miembro sin verse obligados a volver a abonar el impuesto. Dicha práctica es plenamente lícita y constituye una de las libertades fundamentales de los ciudadanos en el marco del Mercado Interior. Resulta asimismo evidente que estas adquisiciones transfronterizas están motivadas, en gran medida, por la disparidad de tipos impositivos entre Estados miembros. A fin de determinar si los productos transportados se destinan al uso comercial o al privado, es preciso efectuar controles físicos a los viajeros. No obstante, dado que los controles sistemáticos en las fronteras interiores infringirían los principios básicos que rigen el Mercado Interior, consagrados en el artículo 14 del Tratado, los controles que se realicen deberán tener carácter ocasional (controles al azar) y estar integrados en un régimen de control interno que cubra el territorio de un Estado miembro en su totalidad. Además, dichos controles deberán ajustarse a los principios generales de la legislación comunitaria y, en particular, no deberán llevarse a cabo arbitrariamente o de forma innecesariamente restrictiva[16]. Con frecuencia, los viajeros se sienten irritados por tener que someterse a este tipo de controles, así como por la forma en que estos últimos son ejercidos por algunos Estados miembros, lo que ha provocado la interposición de numerosas denuncias ante la Comisión. Para los viajeros, el mero hecho de que sigan existiendo controles físicos, supone un menoscabo de su derecho de libre circulación dentro del Mercado Interior. El presente informe no pretende abordar la cuestión del margen de maniobra que aún conservan los Estados miembros para imponer controles físicos a los viajeros. No obstante, resulta evidente que, el hecho de que una serie de Estados miembros continúen llevando a cabo controles sobre las personas a fin de establecer una diferencia entre las auténticas compras transfronterizas y el contrabando de productos ya gravados, es una consecuencia directa de la aplicación de tipos impositivos muy superiores a los fijados por sus vecinos.

Funcionamiento del Mercado Interior - Conclusiones

32. Del análisis efectuado en los apartados anteriores se desprende que la supresión de las fronteras fiscales en 1993, unida a la prolongada aplicación por parte de los Estados miembros de unos tipos impositivos muy dispares sobre las bebidas alcohólicas, a pesar de ser en ocasiones ventajosas para los consumidores, provocan una serie de problemas relacionados con el mercado interior.

33. Por otro lado, los operadores independientes y las organizaciones representativas de los productores de bebidas alcohólicas de algunos Estados miembros se han quejado en numerosas ocasiones del falseamiento de la competencia y de la desviación del comercio derivadas de las grandes diferencias existentes entre tipos impositivos. Los productores y operadores comerciales establecidos en Estados miembros, o en determinadas regiones de los mismos, que aplican tipos impositivos elevados, hacían una llamada de atención sobre el excesivo nivel de los impuestos aplicados y la

[16] Véase al respecto la Sentencia del TJE de 27.4.1991 en el Asunto 321/87.

incidencia negativa sobre su actividad no sólo del fraude y del contrabando, sino también de las adquisiciones transfronterizas inducidas por las ventajas fiscales (si bien reconocen que esta práctica es plenamente legítima desde el punto de vista del consumidor).

34. Aunque la mayoría de los Estados miembros coinciden en que el apropiado funcionamiento del Mercado Interior exige una mayor aproximación de los tipos impositivos, no existe un consenso sobre la forma de llevarla a cabo. Los Estados miembros que aplican tipos impositivos elevados y que han registrado un incremento de fenómenos tales como las adquisiciones transfronterizas, el contrabando y el fraude comercial como consecuencia de las diferencias de tipos impositivos hacen hincapié en la necesidad de incrementar todos los tipos mínimos. Sin embargo, otros muchos destacan que los Estados miembros con niveles impositivos muy elevados deben hacer asimismo un esfuerzo de aproximación. Por lo que respecta a este último punto, cabe señalar que, recientemente, Dinamarca y Finlandia han llevado a cabo una reducción significativa de los tipos aplicados a las bebidas alcohólicas, a raíz de la expiración, el 31 de diciembre de 2003, de las excepciones que les autorizaban a aplicar restricciones sobre la cantidad de alcohol transportado por los viajeros intracomunitarios, y previendo la ampliación de la UE el 1 de mayo de 2004.

3.3. Competencia entre bebidas alcohólicas

35. En la presente sección se examina el grado de competencia existente entre los distintos tipos de bebidas alcohólicas y la conveniencia de armonizar los impuestos especiales aplicados a categorías que compiten entre sí.

36. Los niveles de los tipos mínimos aplicables a las diferentes categorías de productos fijados en la Directiva 92/84/CEE son el resultado de un compromiso político y sólo reflejan de forma limitada el factor de la competencia. Los tipos aplicables a la cerveza se fijaron a un nivel relativamente bajo, lo que podría considerarse un reflejo del hecho de que la cerveza compite con el vino, producto para el cual el tipo mínimo se fijó en cero. Los tipos aplicados a las bebidas espirituosas y, en menor medida, a los productos intermedios (que contienen alcohol destilado) se fijaron a unos niveles mucho más elevados por grado alcohólico, lo que podría llevar a la conclusión de que no existe competencia entre estos productos y el vino y la cerveza, y de que, en caso de existir, se trata de una competencia limitada.

37. La Directiva 92/84/CEE no obliga a los Estados miembros de forma explícita a fijar sus tipos nacionales aplicables a las diferentes categorías de productos a un nivel comparable por grado alcohólico. No obstante, a la hora de establecer sus tipos, éstos deben respetar asimismo las disposiciones generales del Tratado CE y, en particular, su artículo 90, según el cual, la fiscalidad interna de un país no debe discriminar los productos de otros Estados miembros o proteger indirectamente otros productos nacionales. Basándose en dicha disposición, el Tribunal de Justicia dictaminó (Asunto C-170/78) que un Estado miembro que no pueda ser considerado productor de una bebida determinada (vino, en ese caso) no podrá gravar dicha bebida de forma que quede protegido el producto nacional (cerveza) que compite más directamente con ella. Por consiguiente, todos los Estados miembros que no producen vino tienen que gravar el vino y la cerveza a niveles comparables, teniendo en cuenta su respectivo contenido de alcohol, y ven limitada su libertad en materia de fijación de tipos impositivos. En un caso más reciente (c-166/98), el Tribunal hubo de

pronunciarse con carácter prejudicial, en virtud de lo dispuesto en el artículo 234 del Tratado CE, sobre la validez de las Directivas 92/83/CEE y 92/84/CEE. Se trataba de determinar si las Directivas mencionadas quedaban invalidadas por el Tratado CE y, en particular, por el apartado 2 de su artículo 90, en la medida en que exigían a los Estados miembros que elevaran el impuesto aplicado al vino hasta situarlo en el tipo mínimo, creando de esta forma unas diferencias fiscales que podían provocar una discriminación entre el vino y la cerveza. El Tribunal dictaminó que el análisis de la cuestión no había revelado ningún factor que pudiera afectar a la validez de dichas Directivas, argumentando, entre otras cosas, que los Estados miembros conservaban un margen de maniobra suficiente para garantizar que la relación de los impuestos sobre el vino y la cerveza excluyera cualquier protección de la producción nacional en el sentido del artículo 90 del Tratado.

38. En general, los Estados miembros han señalado que el grado de competencia entre dos productos no constituye una factor decisivo para la determinación de los tipos impositivos aplicables a las diferentes categorías de productos. No creen que el precio sea el factor determinante de las preferencias del consumidor, sino que, en su opinión, existen otros factores (tales como el hábito, la oportunidad, la cultura o el clima) que pueden tener una importancia mayor o, al menos, parecida. Por consiguiente, al margen de las exigencias derivadas de la disposición del Tratado CE mencionada anteriormente, para fijar los tipos, no suele tenerse en cuenta este aspecto. Esto se puede apreciar en el gráfico del **Anexo C,** en el que figuran los tipos impositivos que se aplican a las distintas categorías de bebidas alcohólicas, expresados por hectolitro / grado alcohólico. Sin embargo, en sus respuestas al cuestionario, los Estados miembros con altos niveles de imposición (en particular, Dinamarca, Suecia el Reino Unido e Irlanda) hicieron hincapié en que, contrariamente a los Estados miembros productores de vino, y en virtud de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, ellos tienen que conceder el mismo tratamiento fiscal a productos competidores, mientras que los países productores de vino y cerveza tienen libertad para fijar los niveles del impuesto, al margen del factor de la competencia.

39. Los productores de vino y de cerveza no consideran que la competencia entre los distintos tipos de bebidas alcohólicas revista una importancia fundamental. Los productores de vino, en particular, opinan que la aplicación de un tipo cero a este producto no plantea ningún problema de competencia frente a otras bebidas alcohólicas por dos razones: en primer lugar, porque el consumo de vino de mesa e, incluso, de vino de calidad, está registrando un descenso en los Estados miembros que aplican el tipo cero o un tipo aproximado a cero; en segundo lugar, porque los estudios muestran que la competencia entre las distintas bebidas no depende del precio, sino, más bien, de otros factores tales como las tradiciones, la cultura, el lugar y el momento de consumo, la moda, la edad del consumidor, el entorno social y el marketing.

40. Los productores de bebidas espirituosas, por su parte, estiman que los actuales niveles en que están fijados los tipos mínimos suponen una institucionalización de la discriminación de estos productos existente en las políticas nacionales en materia de impuestos especiales. En su opinión, todos los productos compiten en cierta medida y, por consiguiente, la discriminación de las bebidas espirituosas frente al vino y la cerveza debería reducirse disminuyendo el tipo mínimo aplicable a las primeras. Creen, asimismo, que el impuesto especial puede afectar a las cuotas de mercado de

las diferentes categorías de bebidas alcohólicas a través de la competencia de precios. En los Estados miembros en que los niveles de imposición son más elevados, concretamente, las bebidas espirituosas se ven más afectadas por las variaciones de precios que otras categorías de productos.

41. En el estudio sobre la competencia entre bebidas alcohólicas se examinaba la elasticidad-precio de la demanda en relación con las distintas categorías de bebidas (esto es, la relación entre la demanda de un determinado tipo de producto y su precio), así como la elasticidad cruzada de la demanda en relación con esas mismas categorías (o sea, la relación entre la demanda de un determinado tipo de producto y el precio de otras categorías de productos)[17]. La elasticidad cruzada es indicativa del grado de competencia entre bebidas. Antes de pasar a comentar los resultados del estudio, es preciso advertir de los problemas que registró la empresa consultora en la aplicación del enfoque señalado. En primer lugar, se observó que, en la mayoría de los Estados miembros, los datos sobre los precios de las bebidas alcohólicas, o eran muy escasos, o carecían de la calidad suficiente para efectuar estimaciones suficientemente fiables sobre las elasticidades de los precios del alcohol. Por otro lado, se constató que el consumo de bebidas alcohólicas y el cambio de hábitos de consumo de unas categorías de bebidas a otras dependían de una amplia gama de factores. Así por ejemplo, los hábitos de consumo de vino pueden ir cambiando con el tiempo, y el consumidor puede incrementar el consumo de dicho producto en detrimento de otras bebidas alcohólicas, aunque la tendencia actual sea la opuesta. En algunas circunstancias, la sustitución de otras bebidas alcohólicas por el vino es independiente del precio de este producto frente a esas otras bebidas, dicho de otro modo, este cambio se produciría incluso en el caso de que los precios relativos se mantuviesen estables a lo largo del tiempo. La empresa consultora indicó que todo ello hacía sumamente difícil evaluar las repercusiones de los precios sobre el consumo, ya que la evolución de los gustos del consumidor era probablemente un factor determinante a la hora de pasar a consumir otras bebidas. Sin embargo, es un hecho que tanto el consumo de vino de calidad como el consumo de vino de mesa han disminuido en los últimos años[18]

42. La empresa consultora realizó estimaciones sobre la elasticidad-precio y la elasticidad cruzada de la demanda en relación con aquellos países y productos con respecto a los cuales se disponía de suficientes datos sobre precios. La mayor parte de las estimaciones sobre elasticidad-precio en relación con cada categoría de productos arrojaron resultados negativos, pero no muy alejados de cero, lo que podría indicar que la demanda de cualquier tipo de bebida alcohólica adolece de una relativa falta de elasticidad (es decir, que la demanda del producto no es demasiado sensible a las variaciones de precios). Por lo que respecta a las estimaciones sobre la elasticidad cruzada de la demanda, los resultados mostraron asimismo reacciones poco elásticas, es decir, la demanda de un determinado tipo de bebida alcohólica no parecía depender sustancialmente de los precios de otras bebidas alcohólicas.

---

17 Las conclusiones del presente estudio no afectan al análisis de la Comisión en los casos de competencia.

18 En la UE de los quince, se estima que el consumo global per cápita ha disminuido, pasando de unos 37 l en 1990 a unos 33 l en 2002. El consumo de vino de mesa ha pasado de 20,5 l a unos 15 l. Estas tendencias están más acentuadas en algunos países productores de vino meridionales. Por ejemplo, el consumo global per cápita ha pasado en Italia de 63 l a unos 47 l y, en Francia, de 67 l a 58 l.

43. A la vista de las diferentes opiniones expresadas y del estudio sobre la competencia, resulta difícil extraer conclusiones definitivas sobre esta cuestión. La preferencia del consumidor por una determinada categoría de producto depende de una serie de factores entre los cuales se encuentra el precio que, a su vez, depende del tipo impositivo aplicado. El grado en que el nivel del impuesto incide sobre las preferencias del consumidor varía de un Estado miembro a otro, y tiende a ser mayor en aquellos Estados miembros en los que el impuesto es más elevado y representa una mayor proporción del precio.

3.4. Valor real de los tipos impositivos

44. Otro de los elementos que es preciso considerar, en virtud de lo dispuesto en el artículo 8 de la Directiva 92/84/CEE, es el valor real de los tipos impositivos. Dicho de otro modo, decidir si habría que tener en cuenta el efecto de la inflación a partir del momento de la introducción de los tipos mínimos o habría que dejar esta cuestión a la discreción de los Estados miembros. Según los datos de Eurostat sobre la tasa de variación anual del IPCA (Índice de Precios de Consumo Armonizado) entre 1993 y 2002, la tasa total de inflación en la UE en su conjunto durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1993 y el 31 de diciembre de 2002 se situó en torno al 24,04%[19].

45. La revalorización de los tipos mínimos aplicando este incremento porcentual arrojaría los siguientes resultados:

Producto	***Tipo expresado por***	***Tipo mínimo actual***	***Tipo mínimo indexado a 1/1/2003 (tipo actual x 1,24)***
Vino (tranquilo y espumoso)	**hl**	**0 EUR**	**0 EUR**
Cerveza	**hl grado Plato o hl grado alcohólico**	**0,748 EUR** o **1,87 EUR**	**0,93 EUR** o **2,32 EUR**
Productos intermedios	**hl**	**45 EUR**	**56 EUR**
Alcohol	**hl de alcohol puro**	**550 EUR**	**682 EUR**

46. Dicha revalorización a 1 de mayo de 2004, habría exigido el siguiente incremento de los tipos por parte de algunos Estados miembros :

[19] Solo se dispone de datos auténticos sobre el IPCA a partir del índice de 1997. Los datos anteriores a 1997 se basan en un IPCA. Se han utilizado las siguientes tasas de variación anual del IPCA: 1993: 3,4%; 1994: 2,8%, 1995: 2,8%, 1996: 2,4%; 1997: 1,7%; 1998: 1,3%; 1999: 1,2%; 2000: 1,9%, 2001: 2,2%; 2002: 2,1%.

a) un incremento del tipo aplicado a la cerveza en siete Estados miembros (Luxemburgo, Alemania, España, República Checa, Letonia, Lituania y Malta);

b) un incremento del tipo aplicado a los productos intermedios en siete Estados miembros (Grecia, España, Italia, Portugal, Hungría, Malta y Chipre);

c) un incremento del tipo aplicado a las bebidas espirituosas en tres Estados miembros (Italia, Chipre y Eslovaquia).

47. En sus respuestas al cuestionario, la mayoría de los Estados miembros se pronunciaron a favor de un incremento de los tipos mínimos en función de la inflación, a fin de mantener el valor real de los mismos. Sin embargo, algunos de ellos consideraron que este incremento debía supeditarse a la introducción de un tipo positivo para el vino con objeto de no agudizar el falseamiento de la competencia entre este producto y otras bebidas alcohólicas, incluso a pesar de que la introducción de un ajuste a fin de tener en cuenta la inflación que no vaya acompañado de la aplicación de un tipo positivo sobre el vino no hace sino restablecer la situación existente a 1 de enero de 1993. El primer informe señalaba que los tipos impositivos aplicados se hallaban muy estancados, lo que podía indicar que la aplicación de un tipo cero al vino podía limitar el margen para introducir cambios en otros productos alcohólicos dentro del mismo Estado miembro o en los Estados miembros vecinos. Numerosos Estados miembros opinan, sin embargo, que la situación varía de un Estado miembro a otro y que depende de factores tales como la tradición, la cultura así como el lugar y el momento del consumo.

Valor real de los tipos – Conclusiones

48. El incremento de los tipos mínimos a fin de tener en cuenta la inflación no provoca, por definición, un incremento del valor real. Por otro lado, si no se logra mantener los tipos mínimos específicos ajustados a la inflación, puede producirse una erosión de su valor real. Por consiguiente, es necesario proceder al incremento de los tipos mínimos a fin de mantener el nivel de los tipos acordado por el Consejo en 1992, como un requisito mínimo para garantizar el funcionamiento de un Mercado Interior sin fronteras fiscales. En este contexto cabe señalar que los tipos mínimos aplicados a otros productos sujetos a impuestos especiales (labores del tabaco e hidrocarburos) se han ido incrementando paralelamente a la inflación. El actual régimen del impuesto especial sobre el alcohol es, sin embargo, un régimen de tipos mínimos y los Estados miembros pueden incrementar los tipos aplicados a fin de tener en cuenta la inflación sin necesidad de modificar el régimen actual.

49. Por lo que respecta a las bebidas alcohólicas, una serie de Estados miembros vinculan, no obstante, esta cuestión a la de la introducción de un tipo mínimo positivo en relación con el vino, lo que sigue constituyendo un aspecto muy polémico (véase el apartado 3.5.2.).

3.5. Objetivos generales del Tratado

50. El artículo 8 de la Directiva 92/84/CEE exige que, a la hora de efectuar cualquier revisión de los tipos impositivos aplicados a las bebidas alcohólicas, se tengan en cuenta los objetivos generales del Tratado. En el contexto del presente informe, las políticas sanitaria y agraria, los objetivos regionales, el desarrollo rural y los aspectos

culturales son asimismo relevantes. Otras cuestiones que hay que tomar asimismo en consideración son la ampliación y la repercusión de las medidas propuestas sobre los países candidatos.

3.5.1. Sanidad y política social

51. El artículo 152 del Tratado CE establece que en la definición y ejecución de todas las políticas y acciones de la Comunidad se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana. Con respecto a esta cuestión, el primer informe señalaba que la imposición del alcohol puede utilizarse como medio para desalentar un consumo excesivo, y que ello puede tener repercusiones positivas en términos de reducción de los problemas relacionados con consumo de alcohol, el alcoholismo y con el consumo abusivo de alcohol. No obstante, en los últimos años algunas investigaciones médicas han señalado asimismo la contribución positiva de algunas bebidas alcohólicas al mantenimiento de la salud, siempre que se consuman con moderación.

52. A escala nacional, la mayoría de los Estados miembros indicaron en sus respuestas al cuestionario que las consideraciones en materia sanitaria no repercutían en el nivel de los tipos, aunque algunos añadieron que las organizaciones sanitarias ejercían cierta presión sobre ellos. Únicamente un Estado miembro (Suecia) concede prioridad a los objetivos de tipo sanitario a la hora de determinar los niveles del impuesto. En otros países con un elevado nivel impositivo como Finlandia, el Reino Unido y Dinamarca, la relevancia de este aspecto ha disminuido frente a épocas anteriores. El Reino Unido adujo como motivo de este fenómeno la existencia de opiniones científicas contradictorias sobre los beneficios y los riesgos que entraña el consumo de alcohol.

53. Los productores subrayan los esfuerzos que han realizado a fin de fomentar un consumo de alcohol responsable. En su opinión, la mayoría de los consumidores europeos beben de forma racional, moderada y por puro placer. Asimismo, creen que consumido con moderación, el alcohol puede tener efectos positivos sobre la salud, independientemente del tipo de bebida considerada. Opinan que las políticas dirigidas a reducir el consumo global per cápita aplicando tipos impositivos elevados no inciden en las personas que hacen un consumo abusivo del producto, y que la experiencia ha demostrado que este tipo de enfoque puede tener, incluso, efectos negativos no buscados (como por ejemplo el contrabando y la producción ilegal).

54. Algunas organizaciones sanitarias y, en particular, Eurocare (Advocacy for the prevention of alcohol related harm in Europe), opinan que la imposición debe llevarse a cabo de forma que quede garantizado un elevado nivel de precios, dada la evidente relación entre precio y consumo. Creen que los impuestos sobre el alcohol deben utilizarse para financiar las actividades destinadas al control del consumo de este producto, incluida la educación sanitaria, la investigación en el marco de las políticas sobre el alcohol, así como el apoyo a los servicios sanitarios. Por lo que respecta a este último aspecto, señalan que, en su Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo[20], la Comisión pedía ya la internalización de los costes

[20] "Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo – desafíos y pistas para entrar en el siglo XXI" – COM(93) 700 de 5.12.1993.

externos derivados del consumo de bebidas alcohólicas. Por lo que respecta a los efectos beneficiosos del consumo de alcohol, Eurocare, si bien recomienda cierta cautela a la hora de atribuir efectos beneficiosos al consumo de vino, comparte la opinión de que la diferencia entre bebidas es mínima y de que la mayor parte de los efectos positivos mencionados parecen derivarse del alcohol contenido en el vino, la cerveza y las bebidas espirituosas, y no de otros componentes de dichas bebidas.

Sanidad y política social – Conclusiones

55. La mayor parte de los Estados miembros no suelen tener en cuenta consideraciones en materia de política sanitaria a la hora de fijar sus tipos, a pesar de que la actual legislación comunitaria, que establece exclusivamente tipos mínimos, les concede suficiente margen de maniobra para integrar aspectos de orden sanitario en sus políticas fiscales. En cualquier caso, en opinión de algunos Estados miembros, a fin de que los impuestos especiales puedan desempeñar un papel a largo plazo en la reducción del consumo global y en la internalización de los coses externos y sociales del consumo abusivo de alcohol, parece ser un requisito mínimo el incremento de los tipos mínimos para ajustarlos a la inflación.

3.5.2. Política agraria

56. El vino es un producto agrícola definido como tal en el Tratado. 14 de los 25 Estados miembros o bien eximen el vino o bien lo gravan con tipos del impuesto especial muy reducidos (12 Estados miembros no aplican ningún impuesto, y Francia y Hungría muy reducidos). La introducción de un tipo positivo del impuesto especial para el vino podría tener consecuencias sobre su consumo y sobre la Organización Común del Mercado de este producto. Los Estados miembros productores de vino han venido aduciendo tradicionalmente razones de política agraria para justificar la aplicación de un tipo cero al vino. Algunos de ellos aluden a la difícil situación por la que atraviesan los productores y que, en su opinión, no deja margen alguno para aplicar al vino un tipo positivo.

57. En el momento de la adopción del primer informe, la organización común del mercado vitivinícola estaba siendo objeto de una reforma en el marco de la Política Agrícola Común. El objeto de dicha reforma era hacer frente a la situación de exceso de producción que se registraba por entonces, y que estaba asociada a un declive del consumo, en particular, del de vino de mesa, en los Estados miembros productores. Esta reforma de la organización común del mercado vitivinícola se completó en 1999[21]. La nueva organización común de mercado (OCM) se propone una mayor adecuación entre la oferta y la demanda de vino. Algunos de los aspectos más importantes del proceso son la limitación de nuevas plantaciones y la reestructuración del potencial de producción a fin de reducir el volumen de producción de vinos de mesa e implantar variedades que produzcan vino de mejor calidad, más en consonancia con las necesidades del mercado. Se han adoptado las medidas de intervención en el mercado oportunas (en particular, ayudas financieras a la destilación del vino, al almacenamiento, y a la utilización del mosto con una finalidad distinta de la de producción de vino). En concreto, las medidas de destilación obligatorias han quedado reducidas a dos y se ha introducido una

[21] Reglamento (CE) n° 1493/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999 (DO L 179 de 14.7.1999).

disposición en relación con la destilación en caso de perturbaciones excepcionales en el mercado. La nueva OCM supone un nuevo paso hacia la adopción de medidas con una mayor especificidad y hacia la reorientación de la viticultura a fin de lograr productos de mayor calidad.

58. Como argumento a favor de la fijación de un tipo cero para el vino se aduce que se trata de una medida auxiliar necesaria para no infringir uno de los objetivos básicos de la política de la OCM del vino, o sea, el equilibrio del mercado. Efectivamente, la eventual disminución del consumo que pueda producirse como consecuencia de la introducción de un tipo positivo, afectaría de forma negativa al equilibrio del mercado. Además, esa reducción del consumo deberá compensarse, a corto plazo, mediante un incremento de las medidas de intervención en el mercado, en particular, a través de la destilación de alcohol a partir del vino excedentario. Los elevados costes de esa destilación correrán a cargo del presupuesto comunitario. Por otro lado, la aplicación del tipo cero es una medida no específica, ya que afecta asimismo a los segmentos del mercado correspondientes a los vinos de mayor calidad y a los vinos de importación, actualmente en expansión, cuya comercialización no plantea apenas problemas. Por otro lado, los principales problemas estructurales se deben, fundamentalmente, a los cambios en los hábitos de consumo registrados en los Estados miembros productores de vino. Los resultados del estudio sobre competencia, que analizaba también la evolución del consumo per cápita de los diversos productos, sirven para ilustrar este aspecto. El consumo de vino per cápita en los Estados miembros meridionales (España, Francia, Italia y Portugal) ha registrado un descenso pronunciado a lo largo de las últimas tres décadas, si bien se mantiene aún a un nivel elevado en comparación con los países no productores. Esta reducción se ha visto parcialmente compensada por un incremento de la demanda de vino en aquellos países que aplican tipos del impuesto especial elevados y que vienen siendo considerados consumidores de cerveza, predominantemente. En cambio, en la década de los noventa, el consumo de cerveza per cápita en los Estados miembros meridionales (Grecia, Portugal, Italia y España) se ha incrementado de forma significativa mientras que ha descendido ligeramente en algunos Estados miembros septentrionales (Austria, Bélgica, Alemania, Dinamarca, Reino Unido, Luxemburgo y los Países Bajos).

59. Los países vitivinícolas y los productores de vino en general se oponen enérgicamente a la introducción de un tipo mínimo positivo sobre el vino. Aducen que en la mayoría de los Estados miembros productores el vino nunca ha estado sujeto a impuestos especiales, que el vino es parte integrante de su cultura y que resultaría difícil gravar el vino de forma obligatoria por razones políticas. Añaden que los Estados miembros productores de vino, que aplican el tipo cero o un impuesto de control muy reducido, representan el 85% del consumo total de vino de la UE y que, por consiguiente, los eventuales problemas en el Mercado Interior afectarían exclusivamente al 15% del consumo de vino, es decir, un porcentaje reducido. Asimismo, añaden que la aplicación del tipo cero al vino constituye una medida auxiliar necesaria para respaldar la OCM del vino y que, en la situación por la que atraviesa actualmente el mercado del vino, la introducción de cualquier nuevo impuesto obligatorio sobre este producto, por reducido que éste fuera, se consideraría perjudicial. Por otro lado, existe cierto temor a que a raíz de esta medida, puedan adoptarse otras que conduzcan a un nivel mínimo de imposición del vino más elevado. Además, opinan que un impuesto positivo sobre el vino no contribuiría en

absoluto a resolver los problemas existentes en el Mercado Interior derivados de las enormes diferencias entre los niveles del impuesto de los Estados miembros que aplican tipos elevados y aquellos que los aplican reducidos.

60. Por último, se aduce asimismo que la imposición del vino acarrearía la introducción o el incremento de las cargas administrativas soportadas por cientos de miles de pequeños productores de vino o por las administraciones en los Estados miembros productores, en una medida desproporcionada con los ingresos que se generaría. No obstante, habida cuenta de que la producción de vino ya está sujeta a estrictos controles de calidad y circulación en el marco de la OCM para el vino y de conformidad con la Directiva 92/12/CEE, la carga podría no resultar tan onerosa en lo que respecta a la circulación dentro de la Comunidad.

Política agraria – Conclusiones

61. Como se desprende de las diversas opiniones descritas en los apartados anteriores, la imposición del vino continúa siendo una cuestión muy controvertida y delicada desde el punto de vista político. Algunos de los Estados Miembros no productores de vino exigen que cualquier cambio en los tipos mínimos sobre cualquier bebida alcohólica se supedite a la aplicación de un tipo mínimo positivo sobre el vino. Los países productores, por su parte, siguen oponiéndose a la introducción de un tipo mínimo del impuesto especial en relación con el vino.

62. Si ya resulta francamente difícil modificar el nivel actual de los tipos mínimos, se plantea, además, otra cuestión importante, en particular, la de si está justificado mantener el presente régimen de control de los productos sujetos a impuestos especiales (un régimen consistente en la circulación de mercancías bajo el régimen suspensivo, entre almacenes fiscales autorizados, la constitución de garantías, los documentos de acompañamiento, etc.) en relación con productos tales como el vino y la cerveza, sujetos a un impuesto especial cuyo nivel absoluto es inferior al IVA que se les aplica, como mínimo, en 10 de los 15 Estados miembros y, en la actualidad, en 20 de los 25.

3.5.3. Ampliación de la Unión Europea

63. Los Estados miembros que se adhirieron a la UE el 1 de mayo de 2004 aplican ya a las bebidas alcohólicas tipos impositivos iguales o superiores a los tipos mínimos vigentes. Los países candidatos cuya adhesión está aún en fase de negociación (Rumanía y Bulgaria) tampoco han solicitado periodos transitorios tras la adhesión a fin de alcanzar el nivel actual de los tipos mínimos. En los **Anexos B1 a B4** figuran los tipos del impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas aplicados por los Estados miembros que se adhirieron a la UE el 1 de mayo de 2004 y por los países candidatos).

3.6. Periodo de examen

64. El artículo 8 de la Directiva 92/84/CEE establece que cada dos años, el Consejo, basándose en un informe y, en su caso, en una propuesta de la Comisión, examinará los tipos impositivos establecidos y, por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo, tomará las medidas necesarias.

65. La Comisión considera que dos años es un periodo demasiado breve para llevar a cabo el análisis en profundidad necesario en relación con el funcionamiento del mercado común, así como con los demás aspectos a tener en cuenta en el informe de la Comisión, y para tener una perspectiva suficientemente amplia para evaluar los cambios introducidos en la legislación de los Estados miembros. A fin de evaluar el funcionamiento del Mercado Interior y las repercusiones sobre este último de las eventuales modificaciones introducidas en la legislación, resultaría mucho más adecuado establecer un periodo de cuatro años. Por tal motivo, toda futura propuesta de modificación del actual régimen comunitario del impuesto sobre el alcohol deberá incluir una modificación del artículo 8 de la Directiva 92/84/CEE a fin de que la revisión tenga lugar cada cuatro años en vez de cada dos.

4. ESTRUCTURA DEL IMPUESTO ESPECIAL APLICADO A LAS BEBIDAS ALCOHÓLICAS

66. Aunque el requisito de revisión previsto en el artículo 8 de la Directiva 92/84/CE sólo obligue a la Comisión a informar sobre los tipos del impuesto en ella establecidos, la Comisión considera que el examen podría abarcar asimismo los cambios introducidos en la estructura del impuesto, ya que esta cuestión se halla estrechamente vinculada con la de los tipos impositivos. Así ocurre, concretamente, respecto de las cuestiones relacionadas con la clasificación de las bebidas alcohólicas en cada una de las categorías definidas en la Directiva sobre estructuras (Directiva 92/83/CEE). Las cuestiones que se citan a continuación son el resultado del proceso de consulta que ha precedido al presente informe:

a) Diferente consideración del vino tranquilo y del vino espumoso;

b) Adaptación de los códigos de la NC (Nomenclatura Combinada) utilizados para definir las categorías de productos;

c) Clasificación de los productos a fines de aplicación del impuesto especial.

4.1 Diferente consideración del vino tranquilo y del vino espumoso

67. En la actualidad, las Directivas 92/83/CEE y 92/84/CEE prevén la posibilidad de que los Estados miembros apliquen tipos impositivos diferentes al vino tranquilo y al vino espumoso. Como se observa en el **Anexo B1**, hoy en día, son ocho los Estados miembros que se acogen a dicha posibilidad (Irlanda, el Reino Unido, Dinamarca, los Países Bajos, Bélgica, Francia Alemania y Austria).

68. En la actualidad, Alemania y Austria aplican un tipo cero al vino tranquilo y un tipo relativamente elevado al vino espumoso. En Bélgica, Dinamarca, Francia, el Reino Unido, Irlanda y los Países Bajos el tipo aplicado al vino espumoso es superior al tipo (positivo) aplicado al vino tranquilo (**véase el Anexo BI**). Cuatro Estados miembros (Alemania, Bélgica, los Países Bajos y Austria) aplican asimismo un tipo diferente a los productos intermedios espumosos y a los productos intermedios tranquilos (véase el Anexo B3).

69. El hecho de que las Directivas prevean tal distinción se debe a que, tradicionalmente, los Estados miembros mencionados han venido considerando los vinos espumosos "productos de lujo". Se plantea la cuestión de si dicha distinción sigue estando

justificada puesto que ambos productos se consumen cada vez con mayor frecuencia en ocasiones similares. Además, ambas categorías incluyen productos que pueden calificarse "de lujo", pero también productos muy baratos (por ejemplo, vinos de mesa, frente a vinos clasificados).

70. La definición de “vino espumoso” que aparece en el artículo 8 de la Directiva 92/83/CEE puede provocar injusticias en materia de imposición. Según dicha definición, el término "vino espumoso" cubre los productos que "se presenten en botellas con tapones en forma de champiñón sujetos por ataduras o ligaduras, o que tengan una sobrepresión debida al anhídrido carbónico disuelto igual o superior a 3 bares”. Ambos criterios pueden considerarse arbitrarios. Los vinos semiespumosos que tengan un exceso de presión inmediatamente inferior a tres bares quedarán exonerados del impuesto especial aplicado a los vinos espumosos, y para poder acogerse al tipo inferior (incluso al tipo cero) aplicado al vino tranquilo, bastará con que el productor utilice otro tipo de tapón para la botella. Así pues, se plantea la cuestión de si deberían mantenerse la diferencia de trato o si el vino y los productos intermedios espumosos deberían recibir el mismo tratamiento que el vino y los productos intermedios tranquilos.

4.2 Adaptación de los códigos de la Nomenclatura Combinada (NC) utilizados para la definición de las categorías de productos

71. A efectos de definición de las distintas categorías de bebidas alcohólicas, la Directiva 92/83/CEE se remite constantemente a los códigos NC. El artículo 26 de dicha Directiva establece que las referencias a los códigos NC incluidas en la misma deberán corresponderse con las de la versión de la Nomenclatura Combinada vigente en el momento de adopción de la Directiva (19 de octubre de 1992). En caso de que se produzcan cambios en la clasificación, los operadores deberán utilizar, en relación con los mismos productos, códigos NC distintos en función de que los movimientos tengan lugar entre Estados miembros o se produzcan entre la Unión y terceros países. A fin de reflejar los eventuales cambios de los códigos NC y las variaciones de interpretación (modificaciones a las notas explicativas del Sistema Armonizado) y simplificar la situación a favor de los operadores y administraciones, **deberá hacerse referencia a los códigos NC aplicables en la fecha más reciente posible.** Además, con objeto de simplificar la actualización de esta referencia a los códigos NC aplicables, la Comisión plantea a los Estados miembros como cuestión para el debate **si, en el futuro, tales decisiones deberían adoptarse con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 24 de la Directiva 92/12/CEE** (procedimiento que requiere la participación del Comité de Impuestos Especiales como se acordó en relación con los productos energéticos en el apartado 5 del artículo 2 de la Directiva 2003/96/CE del Consejo[22]).

4.3 Clasificación de los productos a fines de la aplicación del impuesto especial

72. Los cambios sugeridos en la sección 4.2. facilitarían la tarea de los operadores y las administraciones pero no resolverían los problemas que plantea la clasificación de las

---

[22] Directiva 2003/96/CEE del Consejo de 27 de octubre de 2003 por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (DO L 283 de 31/10/2003, p.51)

bebidas alcohólicas en las distintas categorías previstas en la Directiva 92/83/CEE. Las definiciones de dichas categorías remiten siempre a los códigos de la NC. Por lo tanto, antes de decidir el tratamiento que vaya a concederse a un determinado producto en materia de impuestos especiales será preciso determinar su clasificación aduanera.

73. Últimamente, diversos comerciantes y administraciones nacionales han advertido a los servicios de la Comisión de los problemas que plantea la clasificación. Se quejan de la disparidad de clasificaciones y, por ende, de la distinta imposición de un mismo producto en los diferentes Estados miembros. La mayoría de los problemas observados están relacionados con la distinción entre los productos de los códigos NC 2206 (incluidas las demás bebidas fermentadas) y NC 2208 (incluidas las bebidas espirituosas). Las notas explicativas del sistema armonizado relativas al código 2206 autorizan la adición de alcohol destilado a "las demás bebidas fermentadas", sin especificar la cantidad que es posible añadir. Los diferentes Estados miembros interpretan esta autorización de modo muy distinto, lo que conduce a que el mismo producto sea clasificado como "demás bebidas fermentadas" o "productos intermedios" por unos Estados miembros y como “bebidas espirituosas” por otros.

Posibles soluciones

74. En el marco de la actual legislación sobre impuestos especiales de la UE (Directiva 92/83/CEE), que para la clasificación de las bebidas alcohólicas se basa en los códigos NC), el problema de la distinta clasificación de las bebidas alcohólicas sólo se puede solucionar mediante **una interpretación y aplicación más uniforme de las normas aduaneras para la clasificación de dichos productos en la NC**.

75. A fines aduaneros, los operadores pueden obtener información arancelaria vinculante (IAV) de sus administraciones de aduanas en relación con la clasificación de los productos importados de terceros países o exportados a esos mismos países. La IAV se introduce en una base de datos gestionada por la Comisión y tiene validez legal en todos los Estados miembros. Aunque la IAV se facilita en relación con casos concretos y no establece normas generales para la clasificación de productos en la NC, orienta en cierta medida a las administraciones y a los comerciantes y puede traducirse en una aplicación más uniforme de las normas de clasificación en la NC. Dicha información no puede solicitarse, sin embargo, para productos en relación con los cuales no pueda demostrarse un interés en materia aduanera (por ejemplo, los nuevos productos elaborados en el interior de la UE y comercializados exclusivamente en la misma). A fin de incrementar el valor de la IAV a fines aduaneros, podría ampliarse la posibilidad que tienen los operadores de obtener esta información de las autoridades aduaneras a los productos que no se destinen a la importación o la exportación. Ello requeriría una modificación de las disposiciones pertinentes en materia aduanera[23].

---

[23] Artículo 12 del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo de 12 de octubre de 1992 por el que se aprueba el código aduanero comunitario y artículos 5 a 14 de las disposiciones de aplicación del Código Aduanero Comunitario (Reglamento (CEE) nº 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo por el que se establece el Código Aduanero Comunitario).

76. Como se ha indicado anteriormente, las autoridades de aduanas únicamente facilitan información aduanera vinculante en casos concretos y previa solicitud de los operadores. A fin de establecer normas generales más claras para la clasificación de las bebidas alcohólicas en la NC, se ha instaurado un grupo de trabajo compuesto por los servicios competentes de la Comisión y las administraciones de aduanas de una serie de Estados miembros. En particular, dicho grupo de trabajo tratará de establecer una clara distinción entre los códigos NC 2206 y 2208. Se trata, sin embargo, de una tarea muy compleja que probablemente tardará en arrojar resultados. Por otro lado, conviene no olvidar que ninguna nueva norma aduanera para la clasificación de las bebidas alcohólicas en la NC tendrá repercusiones a efectos de aplicación del impuesto especial mientras no se haya modificado la referencia a los códigos NC que figura en el artículo 26 de la Directiva 92/83/CEE, tal como se propone en el apartado 89. Por último, la clasificación en la NC no tiene ni debe tener en cuenta su incidencia sobre la clasificación de un producto a efectos de aplicación del impuesto especial , y puede incluso llevar aparejados efectos negativos por lo que respecta a la clasificación de determinados productos a dichos efectos.

77. Por consiguiente, la Comisión opina que es preciso barajar asimismo **soluciones más drásticas, que permitan reducir la dependencia de la clasificación de las bebidas alcohólicas a efectos de aplicación del impuesto especial de la clasificación en la NC**.

78. Una primera posibilidad consistiría en volver a definir las categorías de productos objeto del impuesto especial mediante meras descripciones verbales, sin hacer referencia a los códigos NC, como es el caso con las definiciones utilizadas en relación con las labores del tabaco en la Directiva 95/59/CE. No obstante, esta alternativa podría resultar excesivamente compleja, habida cuenta de la gran diversidad de productos presentes en el mercado de las bebidas alcohólicas. Además, la constante aparición de nuevos productos en el mercado podría acarrear nuevos problemas de clasificación.

79. Una segunda posibilidad consistiría en combinar los códigos arancelarios con otros elementos adicionales que deberían incluirse en la Directiva 92/83/CEE. Estos elementos adicionales introducidos a efectos de aplicación del impuesto especial, como por ejemplo, la cantidad máxima de alcohol destilado que puede añadirse a las bebidas fermentadas sin alterar su carácter específico de “las demás bebidas fermentadas” o “productos intermedios”, podrían contribuir a delimitar la frontera entre las diferentes categorías de productos alcohólicos, en los casos en que mediante la mera aplicación de los códigos NC no se obtuvieran resultados claros o en que los resultados en el ámbito de la imposición fueran insatisfactorios. Sin embargo, en la práctica, la aplicación de dichas normas puede resultar bastante problemática, dado que es muy difícil y oneroso determinar el origen del alcohol etílico contenido en un producto.

80. Por último, se podría considerar la posibilidad de introducir una nueva categoría de bebidas alcohólicas que incluyera las "demás bebidas fermentadas" con alcohol adquirido. Se mantendrían las actuales definiciones, bases para el cálculo y tipos del impuesto especial sobre la cerveza, el vino y el alcohol etílico en la Directiva 92/83/CEE, si bien “las demás bebidas alcohólicas” (CN 2206) podrían gravarse en función de su contenido de alcohol. Por otro lado, de acuerdo con el ejemplo incluido en el apartado 2 del artículo 3 de la Directiva 92/83/CEE, podría autorizarse a los

Estados miembros a dividir tales bebidas en categorías, que incluyeran, como máximo, dos o tres grados de alcohol por categoría, y a gravar con el mismo tipo de impuesto por hectolitro todas las bebidas correspondientes a la misma categoría. El nivel de los tipos mínimos comunitarios en relación con dichos productos podría fijarse de forma lineal, o incrementarse progresivamente a medida que aumentara el contenido de alcohol del producto. Tal solución permitiría a los Estados miembros gravar de forma idéntica los productos equiparables (productos fermentados a los que se hubiese añadido alcohol) basándose en su contenido de alcohol y, al mismo tiempo, haría menos imperiosa la necesidad de establecer una distinción clara entre los productos clasificados bajo los códigos NC 2206 y 2208. Cabe señalar que se mantendría la actual definición de “la demás bebidas fermentadas" y que los productos que actualmente se inscriben en el ámbito de aplicación de esa definición (por ejemplo, sidra y perada) continuarían gravándose como vino, en aplicación del artículo 15 de la Directiva 92/83/CEE.

Conclusiones

81. La legislación de la Unión Europea relativa al impuesto especial sobre las bebidas alcohólicas adoptada en 1992 para facilitar la supresión de los controles fiscales en las fronteras interiores no ha sufrido ningún cambio desde entonces. Dicha legislación se concibió con objeto de establecer los requisitos mínimos que, en ese momento, se consideraban necesarios para el correcto funcionamiento del Mercado Interior. En ese contexto, el Consejo debe examinar la situación regularmente, basándose en un informe elaborado por la Comisión.

82. El presente informe -el segundo en relación con el tema desde la instauración del Mercado Interior- pone de relieve el hecho de que, en una serie de Estados miembros, persisten una serie de problemas relacionados con el funcionamiento del Mercado Interior. Dichos problemas se deben, fundamentalmente, a la elevada carga fiscal que soportan en ocasiones los productos en comparación con su valor intrínseco y al hecho de que existen importantes divergencias entre los tipos impositivos aplicados por los distintos Estados miembros. Una mayor aproximación de los tipos contribuiría significativamente a solucionar estos problemas.

83. Habida cuenta de la complejidad y de las delicadas implicaciones políticas que reviste la cuestión, que abarca los objetivos generales del Tratado, así como factores de tipo regional, rural y cultural, el presente informe no va acompañado de una propuesta de Directiva. En esta fase, el informe pretende únicamente lanzar un amplio debate en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social Europeo. Una vez se conozcan los resultados del debate propuesto, la Comisión decidirá si resulta oportuno presentar propuestas respecto de todas o algunas de las cuestiones planteadas en el presente informe.

ANEXO A

Ingresos procedentes de los impuestos especiales sobre las bebidas alcohólicas, las labores del tabaco y los hidrocarburos (año 2001) en términos absolutos, en porcentaje del total de ingresos por impuestos especiales y en porcentaje del PIB

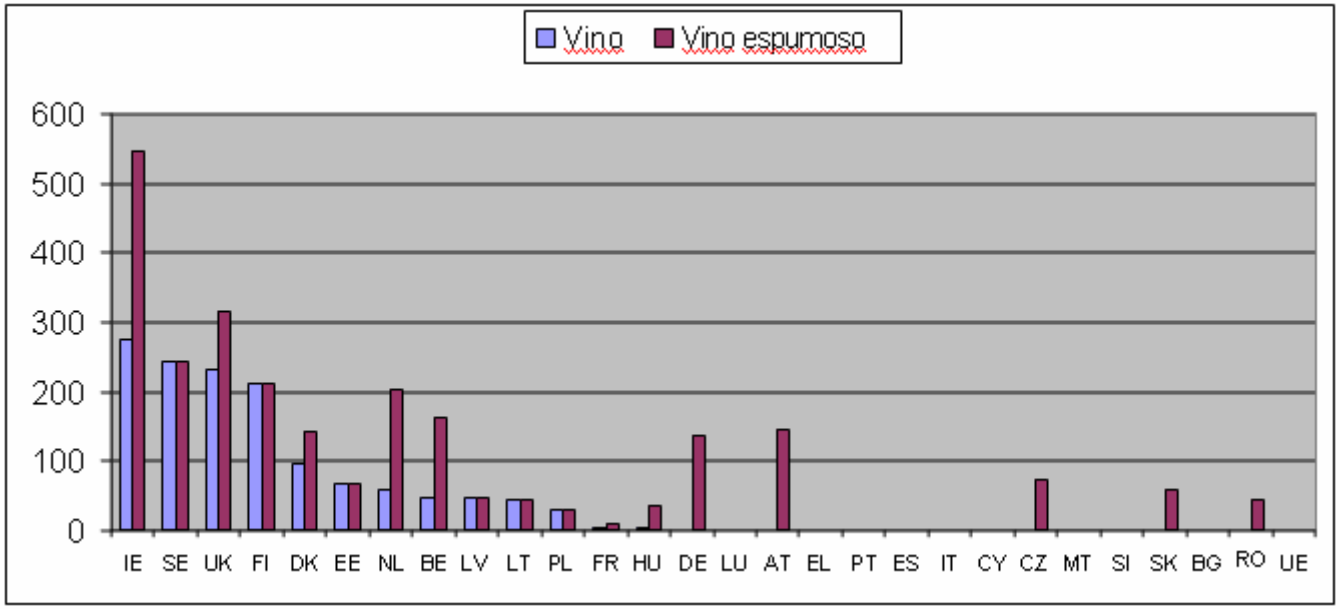
	PIB en millones euros	Ingresos por impuestos especiales										
		En millones de euros				En porcentaje del total ingresos por impuestos especiales			En porcentaje del PIB			
		Total	Hidrocarburos	Labores del tabaco	Bebidas alcohólicas	Hidrocarburos	Labores del tabaco	Bebidas alcohólicas	Total	Hidrocarburos	Labores del tabaco	Bebidas alcohólicas
B	254.282	5.235	3.387	1.275	573	64,7%	24,4%	10,9%	2,06%	1,33%	0,50%	0,23%
DK	177.840	4.418	2.819	1.019	580	63,8%	23,1%	13,1%	2,48%	1,58%	0,57%	0,33%
D	2.071.200	54.806	39.331	12.025	3.450	71,8%	21,9%	6,3%	2,65%	1,90%	0,58%	0,17%
EL	130.927	4.558	2.283	2.006	269	50,1%	44,0%	5,9%	3,48%	1,74%	1,53%	0,21%
E	651.641	15.340	9.450	4.798	1.091	61,6%	31,3%	7,1%	2,35%	1,45%	0,74%	0,17%
F	1.463.722	33.549	22.780	8.190	2.578	67,9%	24,4%	7,7%	2,29%	1,56%	0,56%	0,18%
IRL	114.479	3.326	1.375	1.142	809	41,3%	34,3%	24,3%	2,91%	1,20%	1,00%	0,71%
I	1.220.147	32.602	24.412	7.444	746	74,9%	22,8%	2,3%	2,67%	2,00%	0,61%	0,06%
L	21.510	974	597	347	30	61,3%	35,6%	3,1%	4,53%	2,78%	1,61%	0,14%
N	429.172	7.746	5.223	1.677	846	67,4%	21,6%	10,9%	1,80%	1,22%	0,39%	0,20%
A	211.857	4.406	2.876	1.234	296	65,3%	28,0%	6,7%	2,08%	1,36%	0,58%	0,14%
P	122.978	3.575	2.228	1.100	247	62,3%	30,8%	6,9%	2,91%	1,81%	0,89%	0,20%
FIN	135.791	4.152	2.264	588	1.300	54,5%	14,2%	31,3%	3,06%	1,67%	0,43%	0,96%
S	244.905	6.577	4.540	807	1.230	69,0%	12,3%	18,7%	2,69%	1,85%	0,33%	0,50%
UK	1.596.986	59.113	35.454	12.489	11.169	60,0%	21,1%	18,9%	3,70%	2,22%	0,78%	0,70%
UE	**8847.436**	**240.377**	**159.019**	**56.141**	**25.216**	**66,2%**	**23,4%**	**10,5%**	**2,72%**	**1,80%**	**0,63%**	**0,29%**

ANEXO B1

Tipos del impuesto especial aplicados a los vinos y los vinos espumosos (1/5/2004)

Estado miembros	Vino	Vino espumoso
	Tipo en euros por hl	
IE	273	546
SE	243	243
UK	232	313
FI	212	212
DK	95	142
EE	67	67
NL	59	201
BE	47	161
LV	46	46
LT	44	44
PL	29,8	29,8
FR	3,4	8,4
HU	3,2	36
DE	0	136
LU	0	0
AT	0	144
EL	0	0
PT	0	0
ES	0	0
IT	0	0
CY	0	0
CZ	0	73
MT	0	0
SI	0	0
SK	0	58
Países candidatos		
BG	0	0
RO	0	42
UE	***0***	***0***

Tipos del impuesto especial aplicados a los vinos y los vinos espumosos (1/5/2004)



ANEXO B2

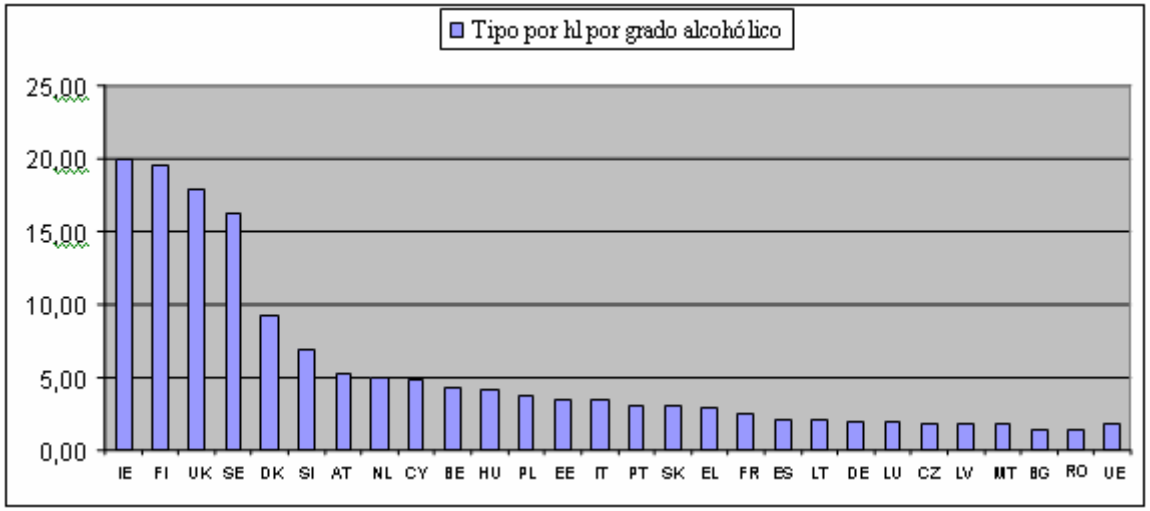
Tipos del impuesto especial aplicados a la cerveza (1/5/2004)

Estado miembros	En euros por hl por grado alcohólico [1][2]	En euros por litro de cerveza a 5°
IE	19,87	0,99
FI	19,45	0,97
UK	17,87	0,89
SE	16,18	0,81
DK	9,31	0,47
SI	6,98	0,35
AT	5,20	0,26
NL	5,02	0,25
CY	4,79	0,24
BE	4,28	0,21
HU	4,14	0,21
PL	3,75	0,19
EE	3,52	0,18
IT	3,48	0,17
PT	3,04	0,15
SK	3,03	0,15
EL	2,83	0,14
FR	2,60	0,13
ES	2,03	0,10
LT	2,03	0,10
DE	1,98	0,10
LU	1,98	0,10
CZ	1,88	0,09
LV	1,88	0,09
MT	1,87	0,09
Países candidatos		
BG	1,35	0,07
RO	1,37	0,07
UE	*1,87*	*0,09*

[1] Tipo aplicado a la cerveza de una graduación alcohólica de 5 % en volumen

[2] Para los Estados miembros que gravan la cerveza por grado Plato, se ha hecho la conversión alcohólica partiendo del principio de que 1 grado alcohóli equivale a 2,5 grados Plato

Tipos del impuesto especial aplicados a la cerveza (1/5/2004)

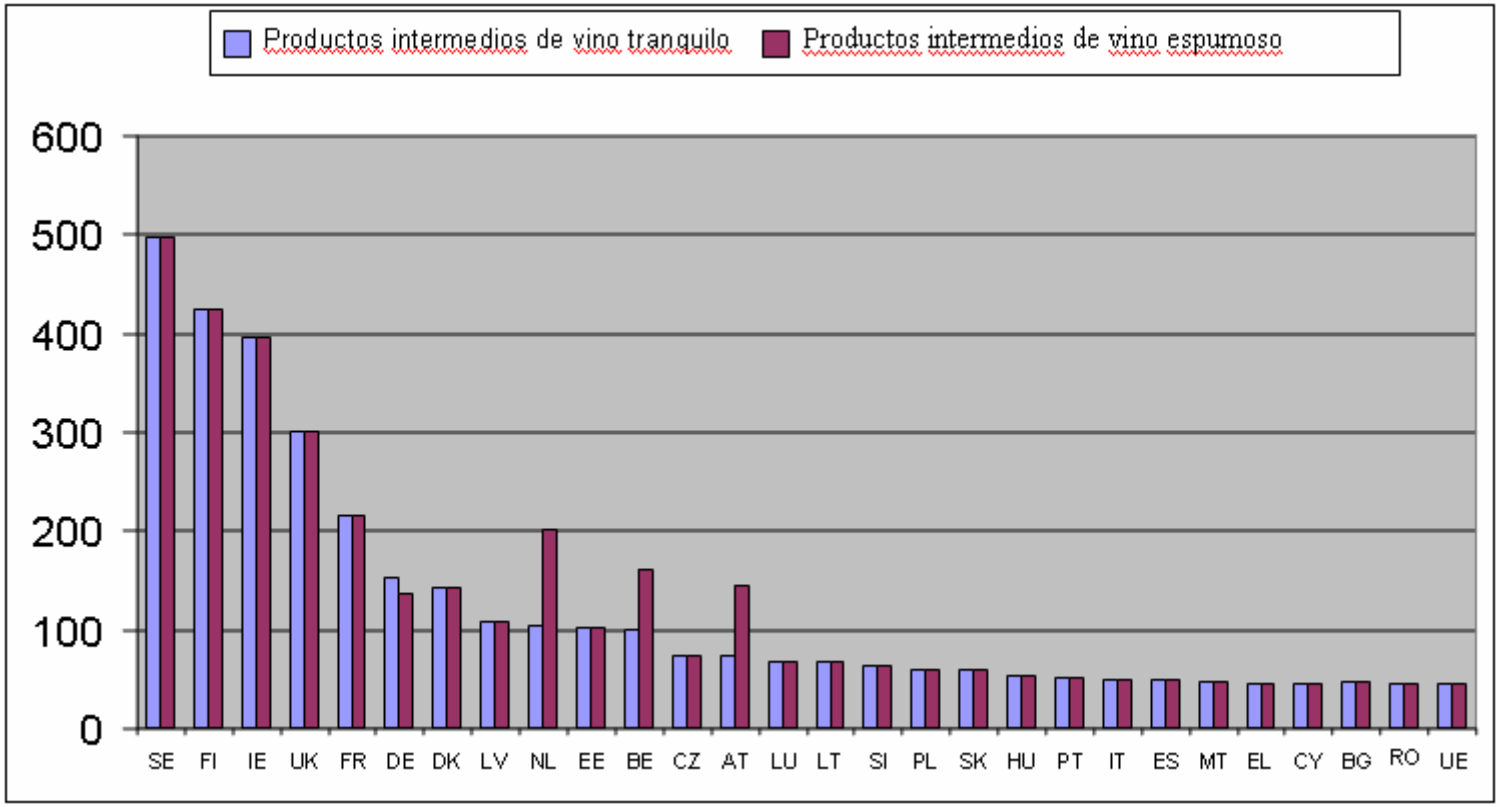


ANEXO B3

Tipos del impuesto especial aplicados a los productos intermedios (1/5/2004)

Estado miembros	Productos intermedios de vino tranquilo	Productos intermedios de vino espumoso
	Tipo en euros por hl	
SE	497	497
FI	424	424
IE	396	396
UK	300	300
FR	214	214
DE	153	136
DK	142	142
LV	108	108
NL	103	201
EE	102	102
BE	99	161
CZ	73	73
AT	73	144
LU	67	67
LT	67	67
SI	64	64
PL	60	60
SK	58	58
HU	52	52
PT	51	51
IT	50	50
ES	49	49
MT	47	47
EL	45	45
CY	45	45
Países candidatos		
BG	46	46
RO	45	45
UE	*45*	*45*

Tipos del impuesto especial aplicados a los productos intermedios (1/5/2004)

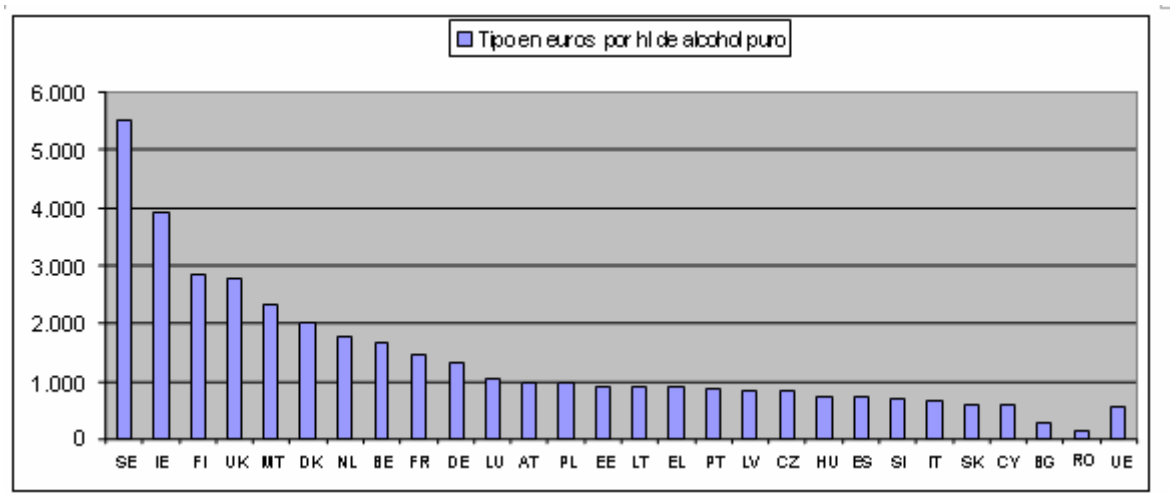


ANEXO B4

Tipos del impuesto especial aplicados al alcohol etílico y a las bebidas espirituosas (1/5/2004)

	Tipo en euros por hl de alcohol puro	Tipo en euros por litro de bebidas espirituosas a 40°
Estado miembros		
SE	5.519	22,1
IE	3.925	15,7
FI	2.825	11,3
UK	2.776	11,1
MT	2.332	9,3
DK	2.020	8,1
NL	1.775	7,1
BE	1.661	6,6
FR	1.460	5,8
DE	1.303	5,2
LU	1.041	4,2
AT	1.000	4,0
PL	963	3,9
EE	927	3,7
LT	927	3,7
EL	908	3,6
PT	881	3,5
LV	847	3,4
CZ	831	3,3
HU	756	3,0
ES	740	3,0
SI	707	2,8
IT	645	2,6
SK	606	2,4
CY	599	2,4
Países candidatos		
BG	257	1,0
RO	150	0,6
UE	*550*	*2,2*

Tipos del impuesto especial aplicados
al alcohol etílico y a las bebidas espirituosas (1/5/2004)



ANEXO C

Tipos del impuesto especial aplicados por los Estados miembros expresados por hl por grado alcohólico (en euros) (1/5/2004)

Estado miembro	Cerveza	Vino tranquilo (12% de volumen)	Vino espumoso (12% de volumen)	Productos intermedios (18% de volumen)	Bebidas espirituosas
BE	4,28	3,92	13,42	5,51	16,61
DK	9,31	7,92	11,83	7,89	20,20
DE	1,98	0	11,33	8,50	13,03
EL	2,83	0	0	2,50	9,08
ES	2,03	0	0	2,75	7,40
FR	2,60	0,28	0,70	11,89	14,50
IE	19,87	22,75	45,50	22,01	39,25
IT	3,48	0	0	2,75	6,45
LU	1,98	0	0	3,72	10,41
NL	5,02	4,92	16,75	5,70	17,75
AT	5,20	0	12,00	4,06	10,00
PT	3,04	0	0	2,85	8,81
FI	19,45	17,66	17,66	23,56	28,25
SE	16,18	20,25	20,25	27,61	55,19
UK	17,89	19,33	26,08	16,66	27,76
CY	4,79	0,00	0,00	2,50	5,99
CZ	1,88	0,00	6,12	4,08	8,31
EE	3,52	5,54	5,54	5,68	9,27
HU	4,14	0,26	2,99	2,89	7,56
LT	2,03	3,63	3,63	3,70	9,27
LV	1,88	3,85	3,85	5,99	8,47
MT	1,87	0,00	0,00	2,59	23,32
PL	3,75	2,48	2,48	3,32	9,63
SI	6,98	0,00	0,00	3,54	7,07
SK	3,03	0,00	4,85	3,23	6,06

Tipos del impuesto especial aplicados por los Estados miembros expresados por hl por grado alcohólico (en euros) (1/5/2004)

