



Bruselas, 12.1.2018
COM(2018) 17 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

**sobre la Directiva 2011/64/UE relativa a la estructura y los tipos del impuesto especial
que grava las labores del tabaco**

Índice

1) Introducción.....	2
2) Antecedentes	2
3) Cuestiones y hallazgos	3
a) Armonización del tratamiento fiscal de nuevos productos tales como el cigarrillo electrónico a escala de la UE	3
b) Comercio ilícito de tabaco crudo.....	4
c) Sustitución por motivos fiscales de los cigarrillos por cigarrillos a bajo precio	5
d) Sustitución por motivos fiscales de cigarrillos por picadura fina de tabaco.....	6
e) Comercio ilícito de tabaco para pipa de agua.....	6
f) Impuesto especial mínimo para los cigarrillos	7
4) Conclusiones y futura actuación.....	7

1) Introducción

El 8 de marzo de 2016, el Consejo (ECOFIN) solicitó a la Comisión Europea que llevara a cabo los estudios necesarios para presentar una propuesta legislativa para la revisión de la Directiva 2011/64/UE del Consejo, de 21 de julio 2011, relativa a la estructura y los tipos del impuesto especial que grava las labores del tabaco^{1, 2}. En caso de que la Comisión decidiera no presentar una propuesta, el Consejo solicitó que se le informara sobre los motivos de esta decisión. Este informe presenta los resultados y las conclusiones de un estudio externo sobre esta cuestión y expone los motivos por los que la Comisión ha decidido no presentar una propuesta de revisión de la Directiva 2011/64/UE en este momento³.

2) Antecedentes

La Directiva 2011/64/UE del Consejo establece normas armonizadas a escala de la UE sobre la estructura y los tipos del impuesto especial que grava las labores del tabaco. En concreto, define y clasifica distintas labores del tabaco reguladas por la Directiva según sus características. También establece la estructura del impuesto especial para los distintos tipos de labores. El programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) de la Comisión determinó que debía evaluarse la Directiva⁴. En 2014 se concluyó una evaluación externa de esta Directiva y en 2015 la Comisión presentó un informe en el que exponía los resultados y las conclusiones de dicha evaluación⁵. Los Estados miembros en el Consejo (ECOFIN) debatieron sobre este informe y el 8 de marzo de 2016 se adoptó una serie de conclusiones sobre acciones futuras en este ámbito. Con el fin de responder a la solicitud del Consejo recogida en estas conclusiones, la Comisión comenzó a preparar una evaluación de impacto y contrató a un asesor externo para realizar un estudio a tal efecto. El objetivo del estudio consistía en contribuir a la evaluación de impacto para una posible revisión de la Directiva 2011/64/UE. Las cuestiones analizadas fueron algunas de las señaladas en la evaluación llevada a cabo en 2014.

¹ Conclusiones del Consejo sobre la estructura y los tipos del impuesto especial que gravan las labores del tabaco, de 8 de marzo de 2016.

<http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/08-ecofin-conclusions-structure-rates-manufactured-tobacco/>

² Directiva 2011/64/UE del Consejo, de 21 de junio de 2011, relativa a la estructura y los tipos del impuesto especial que grava las labores del tabaco.

³ El estudio externo está publicado en el sitio web de la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera: https://ec.europa.eu/taxation_customs/publications/studies-made-commission_en.

⁴ REFIT es un programa cuya finalidad es revisar toda la legislación de la UE (con el fin de detectar cargas, incoherencias, lagunas o medidas ineficaces y presentar las propuestas necesarias para dar continuación a las conclusiones de dicha revisión).

⁵ TAXUD/2012/DE/341, contrato específico n.º 4 con arreglo al contrato marco TAXUD/2012/CC116, «Estudio sobre la medición y la reducción de los costes administrativos para los operadores económicos y las autoridades fiscales consiguiendo a la vez un mayor nivel de cumplimiento y seguridad a la hora de aplicar el impuesto especial sobre las labores del tabaco».

COM(2015) 621 final «Informe de la Comisión al Consejo sobre la evaluación REFIT de la Directiva 2011/64/UE y sobre la estructura y los tipos del impuesto especial que grava las labores del tabaco».

3) Cuestiones y hallazgos

El estudio externo sobre la posible revisión de la Directiva 2011/64/UE se centró en seis ámbitos. A continuación se resumen las principales cuestiones analizadas y los hallazgos del estudio externo.

a) Armonización del tratamiento fiscal de nuevos productos tales como el cigarrillo electrónico a escala de la UE

Cigarrillo electrónico

La Directiva relativa al impuesto especial sobre el tabaco actualmente no cubre los cigarrillos electrónicos. Los Estados miembros pueden aplicar un impuesto nacional a los cigarrillos electrónicos según consideren apropiado con arreglo a su propia normativa. Actualmente, nueve Estados miembros gravan los cigarrillos electrónicos con arreglo a su normativa nacional y hay constancia de que otros lo están considerando⁶. Estos distintos tratamientos fiscales pueden distorsionar el funcionamiento del mercado interior.

El estudio constató que la información disponible sobre los cigarrillos electrónicos era limitada y que, por lo tanto, resultaba difícil extraer conclusiones sobre la futura evolución del mercado. Además, las opiniones sobre los posibles efectos de los cigarrillos electrónicos en la salud y, por consiguiente, sobre el tratamiento fiscal más adecuado son muy diversas. Por lo tanto, desde el punto de vista de la salud, debería adoptarse un enfoque prudente en lo que respecta a una posible imposición armonizada de los cigarrillos electrónicos. Se estima que la pérdida hipotética de recaudación del impuesto especial debida a la sustituibilidad entre los cigarrillos tradicionales y los nuevos productos, entre ellos los cigarrillos electrónicos, es inferior al 2,5 % (2 000 millones EUR) de la recaudación total del impuesto especial sobre los cigarrillos. Un tipo impositivo positivo podría aportar aproximadamente entre 300 y 500 millones EUR a los presupuestos de los Estados miembros, si bien se prevén dificultades en la aplicación. Estas cifras deben considerarse con suma cautela, ya que aún se desconocen las repercusiones totales de las normas de la Directiva sobre los productos del tabaco, que entró en vigor el 20 de mayo de 2016, especialmente para los productores más pequeños⁷. La Directiva sobre los productos del tabaco cubre una gama de productos más amplia que la Directiva 2011/64/UE, entre ellos el tabaco sin humo, los productos a base de hierbas para fumar y, en particular, los cigarrillos electrónicos y sus envases de recarga. La Directiva los sobre los productos del tabaco introdujo, entre otras cosas, requisitos específicos para el envasado, el etiquetado, la seguridad, el seguimiento y la notificación de los cigarrillos electrónicos.

La Comisión apoya la recomendación del estudio externo de adoptar un enfoque por fases, comenzando por la recopilación de datos exactos para subsanar la carencia de información. La recopilación de una sólida base de información o pruebas es esencial para mejorar la formulación de políticas. Los datos de que se dispone en la actualidad no proporcionan pruebas suficientes para justificar una propuesta de

⁶ Croacia, Eslovenia, Finlandia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Portugal y Rumanía.

⁷ Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados y por la que se deroga la Directiva 2001/37/CE.

enfoque armonizado para la imposición de los cigarrillos electrónicos. La Comisión espera que se disponga de más datos debido a las obligaciones recogidas en el artículo 20 de la Directiva sobre los productos del tabaco y, por lo tanto, ha decidido volver a examinar la cuestión en el contexto de una evaluación REFIT y el próximo informe periódico sobre la imposición del tabaco previsto para 2019, de conformidad con la obligación establecida en el artículo 19 de la Directiva 2011/64/UE. Para entonces se espera conocer mejor las repercusiones que los requisitos de la Directiva sobre los productos del tabaco tendrán en el mercado de los cigarrillos electrónicos.

Productos del tabaco que se calientan pero no se queman

El estudio ha revelado que, en 2016, los productos del tabaco que se calientan pero no se queman habían sido comercializados a gran escala únicamente en un número limitado de Estados miembros. Hoy en día, los Estados miembros siguen diferentes enfoques en lo que respecta al tratamiento fiscal de estos productos, que van desde la imposición al mismo tipo que el tabaco para fumar en el marco de la Directiva actual (Alemania, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Grecia, Letonia, Países Bajos, Reino Unido y Rumanía) hasta la imposición a un nivel distinto a escala nacional (Hungría, Italia, Portugal). Estos distintos tratamientos fiscales tienen el potencial de distorsionar el funcionamiento del mercado interior.

Además, muchos Estados miembros no se han decidido por un régimen fiscal, simplemente porque estos productos no se venden en sus mercados. En la actualidad, menos de medio millón de ciudadanos de la UE utilizan productos del tabaco que se calientan pero no se queman, y se ha constatado que la sustituibilidad con los productos del tabaco tradicionales es insignificante.

La Comisión considera que, dada la novedad y la naturaleza evolutiva del mercado, en este momento sería sumamente difícil elaborar una definición explícita armonizada que recoja estos productos en su estado actual y su evolución futura. La Directiva ya recoge algunos de estos productos, aunque indirectamente, porque contienen tabaco. Desde el punto de vista de la Comisión, una posibilidad sería aplicar a estos productos el mismo tipo impositivo que al tabaco para fumar con arreglo a la Directiva. De nuevo, la Comisión ha decidido volver a examinar esta cuestión con ocasión de la próxima evaluación REFIT y el informe sobre la imposición del tabaco que se ha de presentar de conformidad con el artículo 19 de la Directiva 2011/64/UE.

b) Comercio ilícito de tabaco crudo

El tabaco crudo no está incluido actualmente en el ámbito de aplicación de los productos sujetos a impuestos especiales tal y como se definen en la Directiva 2011/64/UE. Durante la evaluación de 2014, se informó de que el tabaco crudo se estaba desviando al circuito ilegal. Esto se debe a que desviar el tabaco crudo al circuito ilegal podría ser más sencillo que a través de los productos de las labores de tabaco, porque no se utilizan herramientas de seguimiento como el Sistema Informatizado para la Circulación y el Control de los Impuestos Especiales (EMCS, por sus siglas en inglés) para supervisar los movimientos del tabaco crudo. Se estima que el comercio ilícito de tabaco crudo asciende a unas 10 000 toneladas al año, aproximadamente un 1 % del mercado del tabaco crudo de la UE. Si se produjeran cigarrillos con esta cantidad de tabaco crudo, se podría generar una evasión fiscal de entre

1 000 y 2 000 millones EUR, es decir, entre un 1,6 y un 2,7 % de la recaudación actual procedente de los cigarrillos.

La inclusión del tabaco crudo en el ámbito de aplicación de los productos sujetos a impuestos especiales mejoraría el control, pero también impondría costes administrativos y de cumplimiento a todos los operadores legítimos. Estos costes son elevados en comparación con el valor de la producción; aproximadamente un 35 % del precio de mercado del tabaco crudo de la UE. En comparación con el total del mercado del tabaco crudo de la UE, estos costes representarían aproximadamente el 8 % de su valor. Esto implicaría una pérdida de competitividad del tabaco cultivado en la UE en comparación con el tabaco importado. Los costes reglamentarios comprenden la preparación para obtener una autorización para gestionar un depósito fiscal y la obtención de la misma, así como la preparación y el traslado de mercancías en el marco del EMCS. Esto supondría una ventaja para los cultivadores y primeros transformadores no pertenecientes a la UE, ya que no tendrían que soportar estos costes, pero podrían exportar tabaco (crudo) a la UE. Además, es improbable que el importe del impuesto evadido que podría recuperarse como resultado de la supervisión del EMCS sobrepase los costes administrativos y de cumplimiento en que incurren los operadores económicos y, en menor medida, las autoridades públicas.

Por lo tanto, la Comisión apoyaría la recomendación del estudio externo que concluye que incluir el tabaco crudo en el ámbito de aplicación de los productos sujetos a impuestos especiales resultaría desproporcionado y que podrían obtenerse beneficios similares con costes más reducidos si se estableciese un marco normativo común para los cultivadores y los primeros transformadores de la UE. Algunos Estados miembros ya han introducido un marco normativo nacional que exige que los operadores económicos se registren y mantengan registros de sus existencias y sus flujos de tabaco crudo.

c) Sustitución por motivos fiscales de los cigarrillos por cigarritos a bajo precio

El tipo mínimo del impuesto especial aplicable a la categoría de «cigarros puros y cigarritos» es inferior al de los cigarrillos. Los cigarritos «límite» tienen características similares a los cigarrillos, pero pueden venderse por un precio inferior porque están clasificados como cigarritos y gozan de un tratamiento fiscal más favorable. Dichos productos «límite» pueden generar una reducción de la recaudación, distorsionar la competencia y socavar las políticas de control del tabaco.

No obstante, el estudio reveló que la sustitución por motivos fiscales de los cigarrillos por cigarritos «límite» había disminuido considerablemente debido a la entrada en vigor el 1 de enero de 2015 de una definición revisada de la categoría «cigarros puros y cigarritos» en la Directiva y a la consiguiente adopción de estructuras impositivas adecuadas por parte de los Estados miembros⁸.

⁸ Véase también la excepción para DE y HU hasta el 31 de diciembre de 2014 en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2011/64/UE.

Por consiguiente, la Comisión apoya la recomendación del estudio externo de que hay escasos motivos para tomar medidas adicionales al respecto a escala de la UE. Además, la Directiva permite a los Estados miembros desarrollar una estructura impositiva que reduzca el incentivo de los cigarrillos a bajo precio, que compiten con los cigarrillos. Los Estados miembros podrían, por ejemplo, introducir o aumentar impuestos específicos o crear un impuesto especial mínimo para esta categoría de producto.

d) Sustitución por motivos fiscales de cigarrillos por picadura fina de tabaco

El tipo mínimo del impuesto especial aplicable a la picadura fina de tabaco para fumar es inferior al de los cigarrillos. La diferencia de nivel impositivo podría servir de incentivo para sustituir los cigarrillos por picadura fina de tabaco, lo que acarrearía pérdidas en la recaudación y socavaría las políticas de control del tabaco. Tal y como se recoge en los considerandos de la Directiva 2011/64/UE, se consideró conveniente aproximar los niveles mínimos aplicados a la picadura fina de tabaco y a los cigarrillos, a fin de tener en cuenta la competencia y la idéntica nocividad de ambos productos. La picadura fina de tabaco se utiliza en gran medida como sustituto de los cigarrillos y actualmente representa casi el 20 % del consumo total de tabaco. En la Directiva aún se prevén aumentos graduales para la picadura fina de tabaco en 2018 y 2020, para aproximar los tipos mínimos globales y los tipos aplicables a los cigarrillos. El mercado de la picadura fina de tabaco fue en aumento entre 2006 y 2012 y posteriormente se estabilizó entre 2013 y 2016 en la UE debido al ajuste de las políticas fiscales y a la saturación del mercado. En el estudio se han considerado diversos escenarios que podrían reducir el incentivo de la sustitución. Los efectos varían mucho en función del escenario y también entre los Estados miembros. Debido a la gran proporción de pymes presentes en el mercado de la picadura fina de tabaco, las repercusiones de una reducción serían proporcionalmente superiores para las pymes en comparación con las grandes empresas tabacaleras.

La mayoría de los Estados miembros ya gravan la picadura fina de tabaco muy por encima del tipo mínimo general. Por lo tanto, una modificación del tipo mínimo tendría pocas repercusiones en este sentido, especialmente porque, en algunos casos, los tipos impositivos aplicables a la picadura fina de tabaco y a los cigarrillos ya se han alineado. Cabría esperar mayores repercusiones si los Estados miembros vincularan el tratamiento fiscal de la picadura fina de tabaco al de los cigarrillos. Para ello, conviene señalar que la Directiva no impide que los Estados miembros alineen los tipos aplicables a la picadura fina de tabaco y a los cigarrillos, ni que vinculen los tipos de estas categorías de productos. La Directiva no hace ninguna referencia a estos puntos, permitiendo así que los Estados miembros decidan las medidas adecuadas para tratar la cuestión de la sustitución de los cigarrillos por picadura fina de tabaco. En vista de la libertad que la Directiva otorga a los Estados miembros y de la visible estabilización del mercado, la Comisión considera que, en línea con el estudio externo, tomar más medidas a escala de la UE no aportaría ningún valor añadido evidente.

e) Comercio ilícito de tabaco para pipa de agua

El tabaco para pipa de agua actualmente está clasificado como «demás tabacos para fumar» en la Directiva 2011/64/UE. El tabaco para pipa de agua parece haber sido objeto de un alto nivel de comercio ilícito. La información que se posee sobre el tabaco para pipa de agua es escasa, pero de ella se

desprende que la mayoría de estos productos son importados. Se calcula que el consumo total en la UE es de 5 000 toneladas al año y que no se pagan los impuestos de dos tercios de dicha cantidad. Aunque es relevante en términos proporcionales, el tabaco para pipa de agua sigue siendo un producto muy especializado en términos absolutos en comparación con otros productos. La introducción de una categoría de producto diferente permitiría a los Estados miembros gravar el tabaco para pipa de agua a un nivel distinto al de los «demás tabacos para fumar». No obstante, si bien una categoría diferente para el tabaco para pipa de agua y un tipo ajustado más bajo podrían contribuir a eliminar el incentivo del comercio ilícito, unos tipos más favorables podrían servir de incentivo para el desarrollo de otros productos «límite». En consonancia con el estudio externo, la Comisión considera que los datos de que se dispone son demasiado limitados y poco fiables para respaldar una reforma fiscal importante como la introducción de una categoría distinta para el tabaco para pipa de agua en este momento.

f) Impuesto especial mínimo para los cigarrillos

La Directiva permite a los Estados miembros establecer un nivel impositivo mínimo, también conocido como impuesto especial mínimo, siempre que se respete la estructura mixta general. En la Directiva no se señala ningún método de cálculo específico para este impuesto especial mínimo. No obstante, tanto los operadores económicos responsables del pago del impuesto especial como las administraciones tributarias indicaron en el estudio que el impuesto especial mínimo funciona bien. Los Estados miembros aprecian el margen de aplicación de las normas que otorga la Directiva, ya que les proporciona mayor flexibilidad para lograr los objetivos del impuesto especial mínimo. Asimismo, teniendo en cuenta los diversos términos técnicos empleados en la Directiva que podrían generar confusión en lo que respecta al cálculo del impuesto especial mínimo, podría resultar necesario ofrecer una aclaración que permita a los Estados miembros utilizar de forma más eficiente esta disposición destinada a protegerse de los cigarrillos a bajo precio.

4) Conclusiones y futura actuación

En este informe, la Comisión ha explicado los motivos por los que no se presentará ninguna propuesta para revisar o modificar la Directiva 2011/64/UE en 2017. Los motivos principales son la falta de datos necesarios para justificar una propuesta de imposición armonizada de los cigarrillos electrónicos y el hecho de que algunas cuestiones señaladas en la evaluación de 2014 se hayan resuelto a nivel nacional o se hayan zanjado. La cuestión de si es necesario proponer una categoría explícita armonizada para los cigarrillos electrónicos y los productos del tabaco que se calientan pero no se queman se reconsiderará en el contexto de la nueva evaluación REFIT y el informe sobre la Directiva previsto para 2019.

La evaluación REFIT cubrirá las cuestiones pendientes sobre las que el estudio externo no pudo llegar a una conclusión en relación con la inclusión de los cigarrillos electrónicos y los productos del tabaco que se calientan pero no se queman. Se espera que en el futuro haya más información disponible debido a, entre otras cosas, la obligación de notificación en virtud del artículo 20 de la Directiva sobre los productos del tabaco. Por consiguiente, la Comisión continuará haciendo un seguimiento de las

novedades relacionadas con los cigarrillos electrónicos y los productos del tabaco que se calientan pero no se queman.

Por último, la Comisión considera que también debería realizarse una revisión de los tipos mínimos aplicables en el marco de la Directiva en paralelo con la evaluación REFIT. Con arreglo al artículo 19, apartado 1, de la Directiva 2011/64/UE, la Comisión debe presentar cada cuatro años un informe relativo a los tipos impositivos y a la estructura de los impuestos especiales establecidos en dicha Directiva. El último informe se presentó en 2015 y el siguiente informe se presentará en 2019. En la última evaluación, finalizada en 2014, los tipos mínimos no se examinaron porque algunos de los períodos transitorios aún no habían finalizado y no todos los aumentos habían entrado en vigor. Actualmente casi todos los Estados miembros, excepto Bulgaria, Hungría y Rumanía, han alcanzado los tipos mínimos globales. Para 2019, año en el que deberá presentarse el siguiente informe y realizarse la posible revisión, habrán pasado casi 10 años desde que se aprobaran los tipos mínimos actuales y sin haberse aplicado ninguna corrección relativa a los efectos de la inflación. En el anexo a las Conclusiones del Consejo de 8 de marzo de 2016, cinco Estados miembros respaldaron la conclusión de que sería necesario empezar a trabajar en una futura revisión de los tipos mínimos sin demora⁹. Además, considerando que los productos del tabaco perjudican gravemente la salud, debería tenerse en cuenta que el artículo 168 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea exige un elevado nivel de protección de la salud pública y que la UE es parte en el Convenio Marco para el control del tabaco (CMCT). Por estos motivos, la Comisión cree que la necesidad de aumentar los tipos mínimos debería examinarse en paralelo con la evaluación REFIT. Por lo tanto, la Comisión iniciará la evaluación de los tipos mínimos en 2018.

⁹ Austria, Finlandia, Francia, Irlanda y Suecia.