



COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 13.11.1996  
COM(96) 548 final

96/0266 (CNS)

Propuesta de

DIRECTIVA DEL CONSEJO

**por la que se modifica la Directiva 92/12/CEE, relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de impuestos especiales**

(presentada por la Comisión)



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I INTRODUCCIÓN

El artículo 26 de la Directiva 92/12/CEE<sup>1</sup>, así como el Acta de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia<sup>2</sup> (que hace referencia al mismo artículo), establecen una excepción a uno de los principios generales del mercado interior, al facultar a Dinamarca, Suecia y Finlandia para aplicar sus propios impuestos especiales a determinados productos adquiridos por particulares con impuestos especiales incluidos en otros Estados miembros e importados para su consumo personal. Estos productos son las bebidas alcohólicas y las labores del tabaco, siempre que excedan de determinadas cantidades. Esta medida especial se aplica "hasta el 31 de diciembre de 1996, y mediante un mecanismo de revisión similar al previsto en el artículo 28 *terdecies* de la Directiva 77/388/CEE"<sup>3</sup>.

No obstante, por los motivos que a continuación se exponen, la presente propuesta de directiva está destinada a prorrogar el período de vigencia de dicha medida, liberalizando a un tiempo progresivamente las cantidades de los productos considerados.

### II ANTECEDENTES

La excepción al amparo del artículo 26 de la Directiva 92/12/CEE debe analizarse en el contexto imperante en el momento en que se aprobó la Directiva y después. La Directiva formaba parte de los preparativos para la supresión de los controles fiscales el 31 de diciembre de 1992, por lo que, inicialmente, el citado artículo afectaba sólo a Dinamarca.

Por motivos de salud pública, este Estado miembro aplicaba tradicionalmente impuestos especiales a las bebidas alcohólicas y las labores del tabaco a un tipo muy superior a la norma comunitaria, lo que constituía una importante fuente de ingresos. En consecuencia, desde su entrada en la Comunidad, Dinamarca disfrutaba de disposiciones especiales que le permitían conceder a los viajeros franquicias menos generosas de lo normal en la Comunidad.

En el contexto del programa de 1992, era evidente que, a falta de una disposición especial similar en una Europa sin fronteras, Dinamarca se vería obligada bien a reducir los tipos de gravamen aplicados a los referidos productos, bien a aceptar un aumento significativo de las compras transfronterizas realizadas por sus residentes por motivos puramente fiscales.

Así pues, el Consejo aprobó el artículo 26 de la Directiva 92/12/CEE para paliar los problemas que originaría una supresión total e inmediata de las restricciones en materia de impuestos especiales el 31 de diciembre de 1992. Esta disposición especial debía tener un período de vigencia limitado, a saber, hasta el 31 de diciembre de 1996, y quedaba sujeta a un mecanismo de revisión.

Cuando se aprobó la propuesta, en febrero de 1992, la Comisión manifestó no sólo la intención de presentar una propuesta para finales de 1993, al objeto de incrementar gradualmente los límites cuantitativos establecidos en el artículo 26, sino también, atendiendo a los problemas que los nuevos mecanismos fiscales podrían causar a los Estados miembros después de 1992, su voluntad de adoptar un planteamiento flexible de cara a su resolución, en particular en relación con las disposiciones especiales en favor de Dinamarca. Por su parte, Dinamarca declaró que aumentaría gradualmente los límites de las franquicias que concedía "en consonancia con la aproximación de los tipos de los impuestos especiales".

---

<sup>1</sup> DO L 76 de 23.3.1992, p. 1.

<sup>2</sup> DO C 241 de 19.8.1994, p. 339, IX. FISCALIDAD, apdo. 3/392L 108.

<sup>3</sup> DO L 76 de 23.3.1992, p. 11.

Asimismo, cabe destacar que, cuando se aprobó este texto, las propuestas de la Comisión para la aproximación de los tipos del impuesto especial sobre las bebidas alcohólicas estaban aún siendo estudiadas por el Consejo. No se aprobaron hasta el otoño de ese mismo año, tras someterse a una modificación sustancial, en particular en lo referente a los tipos mínimos del impuesto especial sobre las bebidas alcohólicas propuestos.

En 1993 se iniciaron las negociaciones para la adhesión de Suecia y Finlandia. Los tipos de los impuestos especiales aplicados en estos países a las bebidas alcohólicas y las labores del tabaco eran tradicionalmente más elevados, incluso, que en Dinamarca, y los problemas que previsiblemente hubiese planteado una total supresión de las limitaciones en materia de impuestos especiales de forma inmediata, a raíz de la adhesión, eran similares a los de Dinamarca en 1992. En consecuencia, se estableció una disposición especial en el Tratado de adhesión por la que se permitía a Suecia y Finlandia aplicar restricciones fiscales a un gama de bebidas alcohólicas y labores del tabaco relativamente mayor que la de Dinamarca, si bien (por referencia al artículo 26 de la Directiva 92/12/CEE) exactamente en las mismas condiciones. A la luz de la nueva situación, la Comisión se abstuvo de proponer un aumento de las franquicias danesas en 1993, de acuerdo con lo inicialmente anunciado.

El siguiente hecho relevante viene constituido por lo dispuesto en el artículo 8 de la Directiva 92/84/CEE y el artículo 4 de la Directiva 92/79/CEE, en virtud de los cuales "cada dos años, y por primera vez, a más tardar, el 31 de diciembre de 1994, el Consejo, basándose en un informe y, en su caso, en una propuesta de la Comisión", debía examinar los tipos mínimos establecidos en las correspondientes directivas y adoptar las medidas oportunas. Sin embargo, el primer informe presentado por la Comisión con arreglo a dichas disposiciones no proponía ningún aumento de los tipos mínimos.

Como consecuencia de ello, los tipos mínimos vigentes a 31 de diciembre de 1996 seguirán siendo más bajos de lo que cabía esperar cuando se fijó la fecha límite en febrero de 1992. Además, y por consiguiente, nunca se ha pedido a Dinamarca que haga efectivo su compromiso de incrementar los límites que impone en virtud de lo establecido en el artículo 26 "en consonancia con la aproximación de los tipos de los impuestos especiales". Con todo, cabe señalar que Dinamarca redujo los tipos que aplicaba a la cerveza y el vino con vistas al programa de 1992.

\* \* \*

Ahora bien, la disposición considerada es claramente una excepción a uno de los principios básicos del mercado interior, a saber, el derecho de los ciudadanos a transportar bienes para su propio uso en toda la Comunidad sin ninguna traba y sin verse obligados a pagar nuevos impuestos. Por tanto, el ámbito de aplicación de la disposición especial debería reducirse estrictamente al mínimo indispensable para evitar trastornos inaceptables.

Al determinar en qué consiste tal mínimo, debe tenerse en cuenta, por una parte, que Dinamarca sabe, desde hace muchos años, que el desarrollo de la Comunidad, tal como se contempla en el Tratado, plantea problemas inevitables si no ajusta en mayor medida sus tipos impositivos al promedio comunitario y, por otra, que, según cabe suponer, Suecia y Finlandia son conscientes desde el principio de los problemas a los que habrían de hacer frente en este ámbito.

\* \* \*

La Comisión ha venido supervisando desde el principio la aplicación de las limitaciones, observando el control de las mismas en los puertos, aeropuertos y fronteras terrestres y consultando a las administraciones de los Estados miembros interesados y a los sectores comerciales más afectados.

Si bien el planteamiento en materia de control varía de un Estado miembro a otro -Dinamarca no controla sus fronteras terrestres, mientras que Suecia somete a una vigilancia bastante estricta los cortos viajes en ferry desde Dinamarca-, los controles parecen, en general, realizarse de forma discreta y con molestias mínimas para los viajeros.

Tanto los productores nacionales como los importadores han expresado el deseo de que se mantengan las restricciones durante algún tiempo, a fin de evitar una repentina desviación de los flujos comerciales y un falseamiento de la competencia como consecuencia de las compras transfronterizas efectuadas por motivos puramente fiscales. Las administraciones, por su parte, han indicado que, debido a la pérdida de ingresos que supondría, así como por motivos sociales y de salud pública, una reducción inmediata de los tipos nacionales de los impuestos especiales suficiente para restar todo interés a las compras transfronterizas resulta difícil desde el punto de vista político.

La Comisión comprende que puede ser difícil para los países considerados aceptar que se suprima por completo la actual disposición especial a finales de este año. No obstante, desea poner de relieve, por un lado, las legítimas expectativas de los ciudadanos de los países nórdicos de que se ponga fin a las restricciones -o, al menos, se liberalicen considerablemente- el 31 de diciembre de 1996, y, por otro, el hecho paradójico de que Suecia y Finlandia permitan realizar compras sustanciales libres de impuestos en los viajes en ferry entre ambos países.

Por los motivos expuestos, la Comisión considera que, si bien debería concederse a Dinamarca, Suecia y Finlandia una prórroga del plazo, al objeto de que puedan disponer de más tiempo para adaptarse plenamente a las implicaciones del mercado interior, dicha prórroga debería ser de corta duración e ir unida a una liberalización gradual de las restricciones cuantitativas autorizadas por la mencionada disposición.

### **III. PROPUESTA DE LA COMISIÓN**

La Comisión propone sustituir totalmente el artículo 26 actual por una disposición en virtud de la cual Dinamarca, Suecia y Finlandia puedan seguir limitando las cantidades de productos sujetos a impuestos especiales que los particulares pueden importar sin pagar nuevamente un gravamen. De acuerdo con la propuesta, las correspondientes cantidades se incrementarán gradualmente de aquí al 30 de junio del 2002, fecha en que se suprimirán todas las franquicias y sólo serán de aplicación los niveles indicativos previstos en el artículo 9 de la Directiva. La liberalización progresiva de las franquicias se acompañará de una reducción inmediata -de 36 a 24 horas- del período mínimo durante el cual los residentes deben permanecer fuera del territorio de su país para poder disfrutar de una franquicia.

\* \* \*

## Propuesta de

### Directiva del Consejo

**por la que se modifica la Directiva 92/12/CEE, relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de impuestos especiales**

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y en particular su artículo 99,

Vista la propuesta de la Comisión,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo<sup>4</sup>,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social<sup>5</sup>,

Considerando que la Directiva 92/12/CEE del Consejo<sup>6</sup> establece el régimen general para la tenencia, la circulación y el control de los productos sujetos a impuestos especiales;

Considerando que el artículo 26 de dicha Directiva contiene una disposición especial que permite a Dinamarca aplicar un impuesto especial a las bebidas alcohólicas y las labores del tabaco que excedan de determinadas cantidades cuando hayan sido adquiridas en otros Estados miembros, previo pago del impuesto especial, por particulares que las importen para su propio consumo;

Considerando que el Acta de adhesión<sup>7</sup> establece también, por referencia al artículo 26 de la Directiva 92/12/CEE, que Suecia y Finlandia pueden aplicar impuestos especiales a una lista más extensa de bebidas alcohólicas y labores del tabaco en las mismas condiciones;

Considerando que dichas disposiciones especiales fueron establecidas porque, en una Europa sin fronteras en la que los tipos de los impuestos especiales varían considerablemente, una supresión total de las limitaciones en materia de impuestos especiales habría provocado una desviación inaceptable del comercio y de ingresos y un falseamiento de la competencia en los Estados miembros afectados, que vienen tradicionalmente aplicando elevados impuestos especiales a los productos señalados, tanto por ser aquéllos una importante fuente de ingresos, como por motivos de salud pública;

Considerando que la aplicación de disposiciones especiales fue autorizada "hasta el 31 de diciembre de 1996 y mediante un mecanismo de revisión similar al previsto en el artículo 28 *terdecies* de la Directiva 77/388/CEE"<sup>8</sup>;

Considerando, no obstante, que el 31 de diciembre de 1996 los tipos mínimos de los impuestos especiales aplicados en la Comunidad serán inferiores a lo previsto cuando se adoptaron las disposiciones especiales, por lo que su supresión en la fecha fijada planteará más problemas de los que se suponía;

4

...

5

...

6

DO L 76 de 23.3.1992, p. 1.

7

DO C 241 de 19.8.1994, p. 339, IX. FISCALIDAD, apdo. 3/392 108.

8

DO L 76 de 23.3.1992, p. 11.

Considerando que, por consiguiente, resulta oportuno conceder a dichos Estados miembros un mayor tiempo de adaptación, prorrogando el plazo establecido en el artículo 26;

Considerando, no obstante, que lo dispuesto en el artículo 26 constituye una excepción a uno de los principios fundamentales del mercado interior, a saber, el derecho de los ciudadanos comunitarios a transportar bienes adquiridos para uso personal en toda la Comunidad sin estar obligados a pagar nuevos tributos, por lo que deben limitarse sus efectos en la medida de lo posible;

Considerando que, por consiguiente, resulta adecuado, por una parte, disponer la liberalización gradual de las restricciones cuantitativas que podrán aplicarse antes de su total supresión el 30 de junio del 2002 y, por otra, reducir de 36 a 24 horas el período previsto en el segundo guión del apartado 2 del artículo 26, que exige una estancia mínima fuera del territorio nacional antes de que los residentes puedan disfrutar de cualquier franquicia;

Considerando que los Estados miembros podrán determinar las condiciones concretas del proceso de liberalización atendiendo a todos los factores pertinentes;

Considerando, no obstante, que este proceso habrá de someterse a supervisión a más tardar en la fase intermedia,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

#### Artículo 1

La Directiva 92/12/CEE del Consejo queda modificada como sigue:

El artículo 26 de la Directiva se sustituye por el siguiente texto:

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8, hasta el 30 de junio del 2002, Dinamarca, Finlandia y Suecia estarán autorizadas a aplicar las disposiciones específicas establecidas en los apartados 2 y 3 del presente artículo a determinadas bebidas alcohólicas y labores del tabaco adquiridas en otros Estados miembros e introducidas en su territorio por particulares para su uso personal.
2. A partir del 1 de enero de 1997, Dinamarca, Finlandia y Suecia estarán autorizadas a seguir aplicando las mismas restricciones que apliquen el 31 de diciembre de 1996 a la cantidad de productos que pueden introducirse en su territorio sin pagar nuevamente un impuesto especial. Dichas restricciones serán eliminadas progresivamente por los Estados miembros considerados.
3. Cuando tales productos sean importados por personas residentes en su territorio, Dinamarca, Finlandia y Suecia estarán autorizadas a restringir el beneficio de la admisión sin pago de impuestos a aquellas personas que hayan estado fuera de su territorio durante más de 24 horas.
4. Antes del 31 de diciembre de 1999, la Comisión informará al Consejo y al Parlamento sobre la aplicación del presente artículo.

## **Artículo 2**

1. Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la presente Directiva a más tardar el 1 de enero de 1997. Informarán inmediatamente de ello a la Comisión.

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, éstas incluirán una referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de tal referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las disposiciones básicas de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.

## **Artículo 3**

Los destinatarios de la presente Directiva son los Estados miembros.

Hecho en

Por el Consejo

## **FICHA DE IMPACTO SOBRE LAS PYME Y EL EMPLEO**

La presente propuesta está destinada a prorrogar el período de vigencia de una disposición especial cuyo objeto es minimizar la desviación de flujos comerciales e ingresos, el falseamiento de la competencia y, en general, cualquier alteración de las condiciones comerciales derivada de la supresión de todos los controles fronterizos en Estados miembros que, tradicionalmente, han aplicado a las bebidas alcohólicas y las labores del tabaco impuestos especiales considerablemente más elevados que el promedio comunitario. Al mismo tiempo, la propuesta pretende llevar progresivamente a los Estados miembros afectados a suprimir por completo los controles fronterizos.

- I. Obligaciones administrativas impuestas a las empresas a raíz de la aplicación de la presente Directiva:
  - Ninguna
- II. Ventajas para las empresas
  - Uno de los objetivos de la presente Directiva es atenuar los problemas que podría llevar aparejados un cambio repentino de las condiciones comerciales por motivos fiscales. Dado que tales cambios suelen resultar más difíciles de superar para las pequeñas y medianas empresas que para las de mayores dimensiones, cabe considerar que la propuesta responde a sus necesidades.
- III. Consecuencias para las empresas en términos de costes adicionales
  - La aplicación de la presente Directiva no ocasionará costes adicionales a las empresas.
- IV. Repercusiones para el empleo
  - No cabe esperar ninguna repercusión negativa para el empleo.
- V. No se ha consultado a los dos sectores industriales.
- VI. No existe ninguna alternativa menos vinculante.

\* \* \*

## **FICHA FINANCIERA**

**La aplicación de la presente Directiva no dará lugar a un aumento de los recursos propios de la Comunidad.**



ISSN 0257-9545

COM(96) 548 final

# DOCUMENTOS

ES

09 02

---

N° de catálogo : CB-CO-96-552-ES-C

ISBN 92-78-10770-0

---

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

L-2985 Luxemburgo