

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/83/CEE del Consejo relativa a la armonización de las estructuras de los impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas

[COM(2018) 334 final – 2018/0173 (CNS)]

sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece el régimen general de los impuestos especiales

(versión refundida)

[COM(2018) 346 final – 2018/0176 (CNS)]

sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la informatización de los movimientos y los controles de los productos sujetos a impuestos especiales

(versión refundida)

[COM(2018) 341 final – 2018/0187 (COD)]

y sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 389/2012, sobre cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales por lo que se refiere al contenido del registro electrónico

[COM(2018) 349 final – 2018/0181 (CNS)]

(2019/C 62/17)

Ponente: **Jack O'CONNOR**

| | |
|----------------------------------|---|
| Consulta | Parlamento Europeo, 05/07/2018 Consejo de la Unión Europea, 13/06/2018 Comisión Europea, 25/05/2018 |
| Fundamento jurídico | Artículos 113 y 114 del TFUE |
| Sección competente | unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social |
| Aprobado en la sección | 03/10/2018 |
| Aprobado en el pleno | 17/10/2018 |
| Pleno n.º | 538 |
| Resultado de la votación | 193/0/9 |
| (a favor/en contra/abstenciones) | |

1. Resumen y conclusiones

1.1. El CESE acoge favorablemente las medidas previstas en este paquete propuesto por la Comisión. Cree que alcanzarán en gran medida los objetivos establecidos, a saber, ofrecer mayor seguridad y claridad en el tratamiento de determinados productos alcohólicos, facilitar el comercio transfronterizo en el marco de sistemas racionalizados y modernizados, y reducir las cargas administrativas y jurídicas que pesan sobre las pequeñas empresas.

1.2. El CESE es consciente de las divergencias en la contribución de los ingresos procedentes de los impuestos especiales en función de los Estados miembros, en particular los impuestos especiales sobre los productos alcohólicos. Por otra parte, también son divergentes los vínculos culturales con determinados productos, objetivos sociales (por ejemplo, la salud) y objetivos empresariales (por ejemplo, la promoción de las pequeñas empresas y la innovación). Por lo tanto, uno de los principios rectores es prever la mayor discrecionalidad posible para que los Estados miembros puedan adaptar los impuestos especiales sobre productos alcohólicos a las necesidades y los objetivos nacionales en los ámbitos de la estructura impositiva y los contextos culturales y sociales. El CESE muestra su satisfacción por el hecho de que las modificaciones propuestas han respetado este principio.

1.3. En la medida en que las definiciones sean más claras y coherentes (por ejemplo, *independiente desde el punto de vista jurídico y económico, sidra, etc.*), en que el acceso de los pequeños productores al comercio transfronterizo se simplifique y modernice administrativamente mediante la actualización de los sistemas informáticos, y en que se clarifiquen el proceso y las condiciones para el alcohol desnaturalizado, el CESE apoya las medidas incluidas en el paquete de revisiones. Esto

reducirá la inseguridad administrativa y jurídica tanto para los Estados miembros como para los operadores económicos, lo que dará lugar a una reducción de costes y a la supresión de barreras. Por otra parte, debería encargarse un informe sobre el mercado ilícito de bebidas alcohólicas.

1.4. Son dos los ámbitos que suscitan preocupación. En primer lugar, la propuesta prevé aumentar el umbral al que podrán aplicarse tipos reducidos a la cerveza del 2,8 % al 3,5 % del volumen. Pese a que se presenta como una medida sanitaria, existe la preocupación de que podría generar un efecto contraproducente e incrementar el consumo de alcohol. Sin embargo, dado que sería facultativa, a discreción de los Estados miembros, el CESE apoya la propuesta pero pide una revisión dentro de un plazo de cinco años para evaluar el impacto en los Estados miembros que opten por esta posibilidad.

1.4.1. En segundo lugar, la Comisión propone que se racionalice el método de medición del grado Plato de la cerveza como «producto acabado», alegando que debe hacerse al final del proceso de fabricación de la cerveza. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha interpretado recientemente la Directiva vigente en el sentido de que el grado Plato debe medirse antes de la adición de azúcares o edulcorantes, a efectos de la recaudación del impuesto especial. No obstante, el CESE señala que este método se aplica únicamente en tres Estados miembros. Así pues, once Estados miembros tendrían que cambiar de método (el resto de los Estados miembros no utilizan la metodología Plato). Por consiguiente, con el objetivo de perturbar lo menos posible, el CESE apoya las propuestas de la Comisión. Ello implicaría un cambio de método en solo tres Estados miembros.

2. Síntesis de las propuestas de la Comisión

2.1. Las propuestas de la Comisión se dividen en dos partes. Por una parte, se trata de la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/83/CEE del Consejo relativa a la armonización de las estructuras de los impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas y, por la otra, de la propuesta de Directiva por la que se establece el régimen general de los impuestos especiales. Otras dos propuestas son de carácter administrativo y completan las propuestas recogidas en la Directiva del Consejo por la que se establece el régimen general de los impuestos especiales. Estas son la Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 389/2012, sobre cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales por lo que se refiere al contenido del registro electrónico, y la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la informatización de los movimientos y los controles de los productos sujetos a impuestos especiales.

2.2. **Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/83/EEC:** las propuestas de la Comisión abordan cuestiones en cuatro ámbitos: i) tratamiento del alcohol desnaturalizado, ii) tipos reducidos para los pequeños productores y clasificación de determinadas bebidas alcohólicas, iii) bebidas alcohólicas de baja graduación, y iv) medición del grado Plato de la cerveza edulcorada o aromatizada.

2.2.1. **Tratamiento del alcohol desnaturalizado:** en la actualidad se constata por parte los Estados miembros un reconocimiento mutuo incoherente del alcohol totalmente desnaturalizado (ATD), mientras que las interpretaciones de los usos indirectos del alcohol parcialmente desnaturalizado (APD) son divergentes. La Comisión propone: a) aclarar el reconocimiento mutuo del ATD y modernizar los procedimientos de notificación por parte de los Estados miembros de nuevas formulaciones para el mismo; b) garantizar la igualdad de trato del APD para usos indirectos, y c) exigir que los movimientos de alcohol parcialmente desnaturalizado que superen el 90 % del *grado alcohólico volumétrico adquirido* y de los productos no acabados que contengan alcohol se lleven a cabo utilizando el Sistema de Circulación y Control de Impuestos Especiales (ECMS, por sus siglas en inglés).

2.2.2. **Tipos reducidos para los pequeños productores y clasificación de las bebidas alcohólicas:** los Estados miembros pueden conceder la aplicación de tipos reducidos a los pequeños productores de cerveza y alcohol etílico. Los pequeños productores deben ser «independiente[s] desde el punto de vista jurídico y económico»; sin embargo, esto no está definido de forma adecuada. Ello genera incertidumbre y costes administrativos/judiciales. Además, los Estados miembros no pueden aplicar tipos reducidos a los pequeños productores de otras bebidas alcohólicas. Esto perjudica a los pequeños productores de sidra. La Comisión propone: a) definir «independiente desde el punto de vista jurídico y económico» e introducir un certificado uniforme para las pequeñas fábricas de cerveza, incluidas las fábricas de sidra, en toda la UE ⁽¹⁾; y b) introducir tipos reducidos opcionales para las pequeñas fábricas de sidra independientes ⁽²⁾.

2.2.3. **Bebidas alcohólicas de baja graduación:** los Estados miembros pueden aplicar tipos reducidos a las bebidas alcohólicas de baja graduación. Esto solo es relevante para algunos productos alcohólicos (por ejemplo, la cerveza). La Comisión propone aumentar el umbral del 2,8 % al 3,5 % del volumen ⁽³⁾. Se ha argumentado que el umbral para la cerveza de baja graduación es demasiado bajo, lo que socava la innovación de productos y proporciona pocos incentivos para desarrollar este subsector. En consecuencia, los consumidores no están cambiando a cervezas de baja graduación, lo que menoscaba la política sanitaria.

⁽¹⁾ Artículos 4 y 13 bis.

⁽²⁾ Artículo 13.

⁽³⁾ Artículo 5.

2.2.4. **Medición del grado Plato de la cerveza edulcorada o aromatizada:** el impuesto especial se aplica a la cerveza con referencia al grado Plato del «producto acabado» en catorce Estados miembros. Once Estados miembros lo miden al final del proceso de elaboración de la cerveza, mientras que los tres restantes lo hacen antes de que se añadan las sustancias aromáticas o el jarabe de azúcar. (Los demás Estados miembros no utilizan la metodología Plato, sino que aplican la medición del grado alcohólico volumétrico adquirido.) En la Directiva no se define el concepto de «producto acabado», lo que ha generado tres interpretaciones diferentes. Esto da lugar a una medición no uniforme y, por tanto, a divergencias en el impuesto especial aplicado a productos que pueden tener la misma graduación alcohólica. Además, se afirma que los procedimientos de control son onerosos, dados los diversos requisitos para medir el grado Plato en las tres interpretaciones diferentes (por ejemplo, el control requerido en la fábrica de cerveza en lugar de en la botella). El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ⁽⁴⁾ ha interpretado la Directiva actual en el sentido de que el grado Plato debe medirse antes del proceso final, excluyendo por tanto las sustancias añadidas. La Comisión propone clarificar la disposición relativa a la medición del grado Plato de la cerveza y, en particular, cuándo debe realizarse tal medición ⁽⁵⁾. Para ello, se prevé realizar la medición al final del proceso (esto es, teniendo en cuenta las sustancias añadidas). Esto aclarará efectivamente la definición de «producto acabado».

2.3. **Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece el régimen general de los impuestos especiales (versión refundida).** Este segundo paquete de medidas es de naturaleza técnica e incluye medidas para racionalizar el transporte de productos sujetos a impuestos especiales. Los procedimientos aduaneros y de impuestos especiales no siempre están alineados o sincronizados, lo que crea problemas a la hora de importar o exportar productos sujetos a impuestos especiales. En algunas situaciones, los procedimientos relativos a los impuestos especiales son engorrosos o varían considerablemente de un Estado miembro a otro. Por otra parte, dado el elevado riesgo fiscal que supone la tenencia y circulación de productos sujetos a impuestos especiales en régimen suspensivo, este régimen es el más utilizado por las grandes empresas. Las pymes recurren a procedimientos que se adecuan mejor a los envíos pequeños y al escaso número de movimientos, pero que se traducen en una mayor carga reglamentaria por movimiento. Esto ocasiona costes administrativos y de cumplimiento adicionales, así como esfuerzos para las empresas y las autoridades nacionales. Esto se debe a que algunas fases de los procedimientos deben cumplimentarse manualmente y están sujetas a requisitos que varían de un Estado miembro a otro. Además, estas fases son una fuente de fraude fiscal. La Comisión propone una serie de medidas para racionalizar y simplificar estos procesos que abarcan la interacción entre la exportación y la importación de productos sujetos a impuestos especiales, los impuestos entre empresas y las situaciones excepcionales.

2.3.1. **Interacción de importación:** no existen requisitos documentales estándar para solicitar la exención de los impuestos especiales en el momento del despacho a libre práctica. Puede solicitarse una exención del pago en el momento del despacho si las mercancías deben trasladarse desde el lugar de importación en el marco del EMCS, pero no existe un requisito documental estándar, a diferencia de lo que ocurre con el régimen de exención del IVA en el momento de la importación para las entregas en el interior de la UE. La Comisión propone que se exija la declaración del expedidor y del destinatario (los Estados miembros tienen la posibilidad de exigir la identificación de los movimientos de los impuestos especiales asociados a las mercancías).

2.3.2. **Interacción de exportación:** no existe una sincronización armonizada entre el EMCS y el Sistema de control de exportación (ECS, por sus siglas en inglés). Los movimientos deben cerrarse manualmente, mientras que las exportaciones invalidadas no se comunican al EMCS. Esto puede dar lugar a cargas administrativas para las empresas (por ejemplo, retrasos en la liberación de las garantías), posibles fraudes y distorsiones del mercado. La Comisión propone el requisito de identificar al expedidor del impuesto especial y el código administrativo de referencia (ARC, por sus siglas en inglés) del movimiento del EMCS. También prevé la obligación de notificar al EMCS una situación excepcional por lo que respecta a las exportaciones (por ejemplo, no salida de la UE, invalidación de la declaración) con el fin de mejorar la sincronización.

2.3.3. **Alineación de tránsito:** además de la combinación del EMCS y el ECS, se utilizan otros procedimientos para supervisar la exportación de productos sujetos a impuestos especiales: el régimen de tránsito externo e interno y los contratos de transporte único. La aplicación de estos procedimientos simplifica las operaciones de exportación para los operadores económicos, ya que les permite cerrar el procedimiento de exportación al inicio del tránsito y, por lo tanto, completar el movimiento en el EMCS. No obstante, la utilización de estos procedimientos simplificados de exportación ha dado lugar a una serie de problemas: pruebas deficientes de la exención del impuesto especial, ausencia de pruebas de salida física, garantías liberadas antes de la salida efectiva de las mercancías y escasa supervisión. Esto puede dar lugar a oportunidades de fraude e inseguridad jurídica que crean complejidades y confusión para las empresas. En la actualidad, no es legalmente posible cerrar el movimiento de impuestos especiales abriendo el tránsito. La Comisión propone permitir que los operadores económicos utilicen una forma simplificada de exportar productos sujetos a impuestos especiales

⁽⁴⁾ Asunto C-30/17-Kompania Piwowarska, 17 de mayo de 2018.

⁽⁵⁾ Artículo 3.

acogiéndose al régimen de tránsito externo después de la exportación en lugar de utilizar el EMCS hasta la frontera exterior. Esto ofrecería una gestión adecuada de las garantías y evitaría que las mercancías desaparecieran en el lugar de destino, ya que una vez consideradas mercancías no pertenecientes a la Unión con el inicio del tránsito externo, quedarían bajo supervisión aduanera hasta su salida del territorio aduanero.

2.3.4. **Impuestos especiales pagados entre empresas:** el procedimiento actual para el transporte de mercancías por las que se han pagado impuestos especiales entre empresas se realiza en papel. Lo utilizan las pymes debido a que no requiere de un depósito fiscal para envíos o recibos. Pero el procedimiento es obsoleto, poco claro y oneroso. La Comisión propone automatizar estos movimientos mediante la ampliación del ámbito de aplicación del EMCS, facilitada por la creación de dos nuevas categorías: expedidor certificado y destinatario certificado. Esto simplificará y reducirá los costes para las pymes e introducirá una mayor eficiencia.

2.3.5. **Situaciones excepcionales:** las situaciones excepcionales se refieren a una serie de contingencias: la cantidad de mercancías que llegan a un destino es inferior o superior a la cantidad declarada en el momento de la expedición (incluidas las carencias nacionales, como la evaporación de la gasolina); el destinatario rechaza la responsabilidad de las mercancías; la cancelación oficial del movimiento; etc. Estas situaciones no se detallan en la legislación, lo que lleva a los Estados miembros a utilizar diferentes procedimientos para evaluar las carencias, los rechazos de los procesos y los umbrales de pérdidas admisibles. Esto puede crear complejidad y confusión. Las Directivas ya garantizan que las cantidades se midan de manera común. La Comisión acepta que debe hacer que las autoridades nacionales sean más conscientes de ello. No obstante, propone una nueva intervención para normalizar los umbrales de pérdidas admisibles.

2.4. Otras dos propuestas son de carácter administrativo y completan las propuestas recogidas en la Directiva del Consejo por la que se establece el régimen general de los impuestos especiales (versión refundida).

2.4.1. La Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 389/2012, sobre cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales por lo que se refiere al contenido del registro electrónico, aborda la automatización de la vigilancia de los movimientos de productos sujetos a impuestos especiales que hayan sido despachados a consumo en un Estado miembro y que sean trasladados a otro Estado miembro para ser entregados con fines comerciales en ese otro Estado miembro.

2.4.2. La propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la informatización de los movimientos y los controles de los productos sujetos a impuestos especiales (versión refundida) acompaña al Reglamento del Consejo antes citado y hace efectiva la automatización de la supervisión de los movimientos de los productos sujetos a impuestos especiales.

3. Observaciones

3.1. Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/83/CEE

3.1.1. Tratamiento del alcohol desnaturalizado (punto 2.2.1 *supra*). El CESE considera que las propuestas de la Comisión son positivas y deben prosperar. Además, se necesita conocer más detalladamente el mercado ilícito de bebidas alcohólicas. Por lo tanto, debe encargarse un informe al respecto para poder desarrollar mejores herramientas que permitan afrontar ese fenómeno.

3.1.2. Tipos reducidos para pequeños productores y clasificación de determinadas bebidas alcohólicas (punto 2.2.2 *supra*). También a este respecto, el CESE considera que las propuestas de la Comisión deberían abordar problemas actuales y arrojar mayor claridad, mejorando al mismo tiempo el régimen a fin de mantener un incentivo para ayudar a los pequeños productores. El CESE considera que, en el futuro, la Comisión deberá plantearse la introducción de un tipo reducido similar con umbrales revisados para los destiladores de bebidas espirituosas.

3.1.3. Bebidas alcohólicas de baja graduación (punto 2.2.3 *supra*). Las propuestas de la Comisión a este respecto son más controvertidas. Hay pocas pruebas de que la innovación de productos se vea perjudicada. Los casos de que se tiene conocimiento parecen indicar una presencia creciente de cervezas de baja graduación entre los productores, incluidos los pequeños productores. Cualquier beneficio para la salud requeriría incentivar a los consumidores de cerveza de graduación estándar para que cambien al alcohol de baja graduación con contenido alcohólico revisado. De lo contrario, los consumidores de cerveza de baja graduación podrían aumentar su el contenido en alcohol de su consumo. No obstante, el CESE reconoce que estas propuestas no son vinculantes para los Estados miembros: cada Estado miembro conserva la facultad discrecional de mantener un umbral inferior y reducir los tipos del impuesto especial. Por consiguiente, el CESE acepta estas propuestas. Sin embargo, debería llevarse a cabo una evaluación en el plazo de cinco años para determinar en qué medida se ha producido un cambio en el consumo hacia productos con menor contenido en alcohol y en detrimento del alcohol de graduación estándar en aquellos Estados miembros que se acojan a estas disposiciones.

3.1.4. Medición del grado Plato de la cerveza edulcorada o aromatizada (punto 2.2.4 *supra*): el CESE reconoce que las propuestas de la Comisión a este respecto pueden suscitar controversias, en particular a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre la Directiva actual. Los representantes de los operadores económicos

rebaten la afirmación de que el proceso de medición del grado alcohólico antes de la adición de azúcares o edulcorantes constituye una carga administrativa. No obstante, solo tres Estados miembros llevan a cabo mediciones antes de la adición de azúcares o edulcorantes, mientras que los otros once Estados miembros que utilizan la metodología Plato emplean el método que se ajusta a las propuestas de la Comisión. Habida cuenta de ello, y de los beneficios derivados de una definición coherente del concepto de «producto acabado», resulta menos disruptivo exigir a tres Estados miembros que modifiquen su metodología que exigirselo a once. Debe señalarse además que cuando se exportan tales productos, las diferencias en la metodología Plato no son relevantes, ya que se requiere la medición del grado alcohólico volumétrico adquirido. Por consiguiente, el CESE considera que las propuestas de la Comisión son las menos perjudiciales y tendrían la ventaja de proteger los ingresos fiscales.

3.2. Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece el régimen general de los impuestos especiales (versión refundida)

3.2.1. El CESE considera que las medidas recogidas en esta propuesta de Directiva del Consejo, que abarcan la interacción de la importación y la exportación, la alineación del tránsito, los impuestos especiales abonados entre empresas y las situaciones excepcionales, tendrán el efecto deseado, esto es, racionalizar el transporte de productos sujetos a impuestos especiales, armonizar los procedimientos de impuestos especiales y aduaneros, reducir los costes administrativos y de cumplimiento a efectos de los operadores económicos y de las autoridades nacionales, así como contribuir a la lucha contra el fraude. El Comité apoya estas propuestas.

3.3. Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 389/2012 y la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la informatización de los movimientos y los controles de los productos sujetos a impuestos especiales (versión refundida).

3.3.1. El CESE respalda estas propuestas ya que, desde el punto de vista administrativo, facilitan la puesta en práctica de las propuestas recogidas en la Directiva del Consejo por la que se establece el régimen general de los impuestos especiales.

Bruselas, 17 de octubre de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER
