

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «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»

(COM(2004) 227 final — 2004/0072 (CNS))

(2005/C 120/19)

El 24 de mayo de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de octubre de 2004 (ponente: Sr. WILKINSON).

En su 412º Pleno (sesión del 27 de octubre de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 84 votos a favor, 11 votos en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Antes de entrar en funcionamiento el mercado interior existían grandes diferencias en los sistemas y tipos aplicados a los bienes gravados con impuestos especiales, como resultado de las diferencias históricas y culturales existentes entre los Estados miembros. La Directiva 92/12/CEE acordó armonizar el régimen general ⁽¹⁾ y la tenencia, circulación y controles ⁽²⁾ de los productos objeto de impuestos especiales.

1.2 El artículo 27 de dicha Directiva exigía que el Consejo volviera a examinar, antes del 1 de enero de 1997, las disposiciones de los artículos 7 a 10 y, en su caso, adoptara las modificaciones necesarias ⁽³⁾. Este plazo del 1 de enero de 1997 resultó ser demasiado corto para emitir un veredicto válido sobre las dificultades que planteaba, y que sigue planteando, la aplicación de estos artículos.

1.3 Desde la entrada en vigor de la Directiva ha aumentado de manera importante el interés por hacer circular los productos sujetos a impuestos especiales que ya han pagado impuestos, regulados por los artículos 7 a 10 de la Directiva. Esto ha llevado, a petición de los comerciantes, a que determinados Estados miembros hayan introducido algunos

⁽¹⁾ Estas mercancías son las labores del tabaco, los hidrocarburos y las bebidas alcohólicas.

⁽²⁾ Como regla general, la circulación comercial intracomunitaria de productos sujetos a impuestos especiales se realiza en régimen de suspensión del impuesto, entre almacenes fiscales, al amparo de un documento administrativo de acompañamiento (DAA). De esta forma se garantiza que los impuestos especiales que gravan su consumo se recauden en el Estado miembro donde presuntamente tiene lugar el consumo.

⁽³⁾ Las mercancías objeto de impuestos especiales ya distribuidas para el consumo en un Estado miembro, y, por lo tanto, que han pagado los impuestos especiales en dicho Estado miembro, también pueden circular dentro de la UE. Los movimientos de este tipo son los que están regulados por las disposiciones contenidas en los artículos 7 a 10.

procedimientos simplificados. Además, se han recibido numerosas quejas del público sobre la forma en que se han aplicado los artículos de que se trata.

1.4 La Comisión considera que actualmente se comprenden de manera suficiente los problemas existentes en las distintas categorías de movimientos de que se trata ⁽⁴⁾ para proponer las modificaciones necesarias.

2. Observaciones generales

2.1 El funcionamiento del mercado único en lo que se refiere a los productos sujetos a impuestos especiales se ha complicado en sus detalles, con la consiguiente incertidumbre sobre la manera en que las normas deberían aplicarse en algunos casos, y ha impuesto cargas administrativas importantes a las empresas interesadas. Las propuestas de la Comisión abarcan las transacciones comerciales, las ventas a particulares y las ventas a distancia, y tienen por objetivo simplificar, armonizar y liberalizar las normas vigentes para los movimientos intracomunitarios de productos respecto de los cuales los impuestos especiales ya han sido pagados en un Estado miembro y liberalizar dichos movimientos de manera que los consumidores de la UE puedan disfrutar de mayores beneficios del mercado interior. El Comité acoge favorablemente estos dos objetivos.

2.2 Debido a la importancia de las recaudaciones obtenidas por los Estados miembros en concepto de los impuestos especiales ⁽⁵⁾ y a las distintas maneras en que aplican las normativas, ha sido difícil para la Comisión acordar con ellos una modificación del régimen existente. Cabe señalar que los diez «nuevos»

⁽⁴⁾ Las categorías son productos que circulan entre Estados miembros con fines comerciales (distintos de las «ventas a distancia»), que se definen como todos los fines distintos a las necesidades propias de los particulares, productos adquiridos directamente por particulares para su uso personal y ventas a distancia.

⁽⁵⁾ El valor total para el PIB de los Estados miembros de la UE en 2001 (15 Estados miembros) fue superior a 8 800 millones de euros, y el promedio de la recaudación por impuestos especiales de la UE como porcentaje del PIB fue del 2,72 %.

Estados miembros no participaron en los debates con la Comisión que condujeron a las propuestas. El Comité reconoce la necesidad de que los Estados miembros utilicen los impuestos especiales como parte de su recaudación de ingresos, aunque duda que estas propuestas vayan a cambiar las costumbres de los consumidores hasta el punto de afectar de manera importante al total de los ingresos.

2.3 Para las mercancías sujetas a impuestos especiales, los precios al consumo se ven con frecuencia afectados en gran medida por los tipos impositivos aplicados. Este es el caso particular de las labores del tabaco y las bebidas alcohólicas⁽¹⁾. Se han reducido algo las diferencias existentes entre los tipos de los impuestos especiales aplicados en los Estados miembros desde el inicio del mercado único; pero la motivación para buscar mejores ofertas en este sector persistirá y las actividades de la delincuencia organizada también continuarán en este ámbito hasta que los tipos aplicados estén sujetos al menos a un grado importante de armonización.

2.4 Los ciudadanos de la UE esperan beneficiarse del mercado único de muchas y diversas maneras, pero el derecho a comprar cualquier producto en el lugar de la UE que deseen a los precios locales constituye un beneficio importante. Privar a los ciudadanos de este derecho no les alienta a tener una visión positiva de la UE.

2.5 Como señala la Comisión, el tipo de movimiento de mercancías para las que se han pagado impuestos especiales cubierto por los artículos de que se trata se refería sobre todo a los particulares o pequeños comerciantes, que no disponen de recursos económicos importantes ni de infraestructura comercial. Es importante que todas las medidas acordadas sean claras, fáciles de entender y, en la medida de lo posible, sencillas de aplicar. También deberán ser realistas y deberá poderse garantizar su cumplimiento.

2.6 En un auténtico mercado interior también deberían liberalizarse las normas relativas a las labores del tabaco. No obstante, el Comité reconoce que, a la hora de decidir qué mercancías se incluirán en la directiva modificada, los Estados miembros deberán tener plenamente en cuenta todas las implicaciones, lo cual podría llevarlos a excluir algunos productos.

2.7 También señala que los hidrocarburos rara vez son objeto de movimientos con fines no comerciales. Así pues, queda claro que, así formuladas, las propuestas afectarían sobre todo a los movimientos de bebidas alcohólicas.

(1) Para las labores del tabaco, los precios al por menor fueron unas 3,7 veces superiores en el Estado miembro con impuestos más elevados que en el Estado miembro con menos impuestos. Los tipos de los impuestos especiales aplicados a las bebidas alcohólicas son 15,9 veces superiores en el Estado miembro con mayores impuestos que en el que aplica menos impuestos para la cerveza y los «productos intermedios» y 9,2 veces para las bebidas espirituosas. No puede hacerse esta comparación para los productos del vino, ya que el vino no está sujeto a ningún impuesto en 12 de los 25 Estados miembros y en otros 2 Estados miembros se aplica un impuesto mínimo de 2 céntimos de euro por botella.

2.8 El Comité acoge muy favorablemente que muchas de las propuestas estén fundamentadas en el asesoramiento y las solicitudes de las organizaciones empresariales implicadas en estos asuntos y que tengan en cuenta los efectos sobre las empresas más pequeñas.

3. Observaciones específicas

3.1 **Artículo 7.** Este artículo se refiere esencialmente a las personas que están obligadas al pago de impuestos especiales en distintas circunstancias, las formalidades administrativas, las ventas a pasajeros en los desplazamientos intracomunitarios por vía marítima o aérea y la manera en que deberían abordarse las pérdidas registradas durante el transporte intracomunitario de productos objeto de impuestos especiales.

3.1.1 El Comité acoge favorablemente las aclaraciones y la armonización que traerán las propuestas de la Comisión. También acoge con gran satisfacción el reconocimiento de que es necesario reducir la enorme cantidad de trámites administrativos exigidos para cumplir plenamente las normas vigentes. El Comité apoya el llamamiento que hace la Comisión a los Estados miembros para que permitan introducir procedimientos simplificados mediante simples acuerdos administrativos bilaterales entre Estados miembros.

3.2 **Artículo 8.** Este artículo se refiere a los productos adquiridos por un particular para su uso personal. Aquí la cuestión principal es la necesidad de que dichos productos sean transportados personalmente por él mismo.

3.2.1 El Comité acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de liberalizar el sistema aplicado en la actualidad a las compras a distancia realizadas por particulares, de modo que el particular ya no tendría que transportar personalmente las mercancías adquiridas.

3.2.2 El Comité entiende que la nueva propuesta consistente en que el particular tendría que ocuparse personalmente de que las mercancías sean entregadas en otro Estado miembro (y en que estos trámites no podría realizarlos el vendedor) es conforme a las normas generales vigentes en materia de IVA aplicadas a las ventas a distancia. No obstante, resulta difícil encontrar la manera de garantizar su cumplimiento. Por ejemplo, probablemente, los vendedores podrían recomendar a un agente local que se haría cargo del transporte, satisfaciendo así el requisito legal de no hacer ellos mismos los trámites; pero el efecto sería el mismo. Ha de quedar claro que, con arreglo a la Directiva modificada, este tipo de recomendación no sería una infracción de la normativa.

3.3 El Comité acoge favorablemente la propuesta consistente en suprimir los «límites indicativos» ⁽¹⁾ como posible prueba de que las mercancías sean para uso privado o comercial. El público considera por lo general estas cifras como límites cuantitativos y con demasiada frecuencia los límites se han interpretado de manera muy estricta en algunos Estados miembros. El Comité reconoce que suprimirlos puede hacer más difícil la lucha contra las actividades de contrabando, pero los límites nunca han tenido otro objetivo que servir para indicar si un movimiento se realizaba con fines comerciales en vez de para uso personal; tampoco constituyen por sí mismos una prueba suficiente desde el punto de vista jurídico.

3.3.1 No obstante, el Comité sugiere que podría resultar conveniente aplicar algún tipo de restricciones cuantitativas para las ventas a distancia (esto es, cuando los bienes no sean transportados por los propios particulares interesados).

3.4 **Artículo 9.** Es sumamente improbable que las propuestas relativas al movimiento de hidrocarburos para uso personal ocasionen problemas de importancia.

3.5 **Artículo 10.** El Comité acoge favorablemente la aclaración que se propone sobre el lugar en que deberá pagarse el impuesto especial.

4. Síntesis

4.1 El Comité acoge favorablemente las propuestas presentadas por la Comisión sobre este asunto complejo y delicado.

4.2 Las propuestas son realistas; se acogen con gran satisfacción las aclaraciones y simplificaciones, la armonización es necesaria y la liberalización será bien recibida por los ciudadanos de la UE, ya que se reforzarán los beneficios del mercado único.

Bruselas, 27 de octubre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Los límites indicativos actuales son 800 cigarrillos, 10 litros de bebidas espirituosas, 90 litros de vino y 110 litros de cerveza.