

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/79/CEE, la Directiva 92/80/CEE y la Directiva 95/59/CE en lo referente a la estructura y a los tipos del impuesto especial que grava las labores del tabaco»

(2002/C 36/22)

El 5 de abril de 2001, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de septiembre de 2001 (ponente: Sr. Bento Gonçalves).

En su 385º Pleno de los días 17 y 18 de octubre de 2001 (sesión del 18 de octubre), el Comité Económico y Social ha aprobado por 87 votos a favor, 30 votos en contra y 15 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El régimen actualmente en vigor (Directiva 95/59/CEE) sobre la estructura y los tipos del impuesto especial que grava las labores del tabaco se implantó el 1 de enero de 1993. En la fase de elaboración de este régimen, la Comisión se había pronunciado a favor de la plena armonización de los tipos de los impuestos especiales aplicados a las labores del tabaco. Sin embargo, el Consejo no optó por esta fórmula y sólo se armonizaron las estructuras de imposición y se fijaron tipos mínimos.

1.2. Con respecto a los cigarrillos, la estructura del impuesto especial, tal y como está definida a nivel europeo, supone que los Estados miembros perciban a la vez un elemento proporcional (*ad valorem*), calculado sobre el precio máximo de venta al por menor, y un elemento específico, recaudado por unidad del producto. La combinación de estos dos elementos debe representar como mínimo el 57 % del precio de venta al por menor de los cigarrillos pertenecientes a la categoría de precio más solicitada. (El elemento específico del impuesto no puede ser inferior al 5 % ni superior al 55 % del importe de la carga fiscal total, incluido el IVA).

1.3. Con respecto al tabaco elaborado, excluidos los cigarrillos, es decir, los puros y cigarrillos, el tabaco para liar cigarrillos, etc., los Estados miembros pueden elegir entre tres tipos de estructuras de impuestos especiales: un impuesto proporcional, un impuesto específico o un sistema mixto.

1.3.1. Para estos productos, la Directiva 92/80/CEE prevé los siguientes tipos mínimos: el 5 % del precio de venta para los puros y cigarrillos (o 10 EUR por 1 000 unidades); el 30 % del precio de venta, o 25 EUR por kilogramo, para la picadura fina de tabaco destinada a liar cigarrillos; el 20 % del precio de venta, o 19 EUR por kilogramo, para los demás tabacos para fumar.

1.4. La Directiva 92/79 prevé que cada tres años la Comisión presente al Consejo un informe, acompañado o no de propuestas de revisión de las Directivas, basándose en el

cual examinará el impuesto mínimo y la estructura de los impuestos especiales, cuyas modalidades están establecidas por la Directiva 95/59/CEE. En caso de que tenga la intención de adoptar determinadas modificaciones, el Consejo deberá decidir por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.

1.5. En consecuencia, la Comisión propone una revisión más coherente de los tipos y la estructura de los impuestos especiales aplicables a los cigarrillos y demás labores del tabaco basándose en este tercer informe, que sigue a los de 1995 y 1998 y responde a la petición de algunos Estados miembros.

2. Propuesta de la Comisión

2.1. En su informe, la Comisión observa que, a pesar de la normativa en vigor sobre la estructura de los impuestos especiales, en ciertos Estados miembros sigue habiendo considerables desigualdades de precios para los productos de tabaco. La Comisión presenta la cifra de 400 % de rendimiento fiscal para la categoría de cigarrillo más solicitada.

2.1.1. Además de invocar razones de distorsiones del mercado interior, la Comisión justifica sus propuestas por el hecho de que tendrán por efecto la disminución del fraude y contribuirán a mejorar la salud de los ciudadanos europeos.

2.2. Con vistas a limitar las distorsiones en el funcionamiento del mercado interior que se derivan de esta situación de hecho, la Comisión preconiza en su propuesta una mayor convergencia o armonización fiscal y, por consiguiente, un régimen de derecho de los impuestos especiales.

2.2.1. En cuanto al régimen de impuestos especiales aplicables a los cigarrillos, la Comisión propone implantar, como complemento del régimen actual, un importe fijo de imposición de 70 EUR por 1 000 cigarrillos de las categorías más solicitadas. Por consiguiente, los Estados miembros deberían

respetar una obligación doble: por un lado, la incidencia mínima del 57 %, por otro lado la de 70 EUR por 1 000 unidades en el caso de que el primer umbral no permita alcanzar la suma mencionada.

2.2.1.1. La Comisión propone sin embargo que los Estados miembros cuya fiscalidad sobre los cigarrillos represente al menos 100 EUR por 1 000 unidades no estén ya obligados a respetar el criterio del 57 %.

2.2.2. Por último, la Comisión vuelve a poner en cuestión el hecho de que hasta la fecha los Estados miembros pudieran aplicar un tipo impositivo mínimo independientemente del precio de los cigarrillos de la gama más baja, siempre que el impuesto no se elevara a más del 90 % del impuesto de los cigarrillos que grava la categoría de precios más solicitada.

2.2.2.1. En la propuesta objeto de examen se modifica esta norma del 90 %; la única condición que sigue vigente es que los Estados miembros no pueden percibir un impuesto especial mínimo para estos productos de «bajo precio» que supere el impuesto especial percibido por la categoría de precios más solicitada.

2.2.3. En cuanto a la picadura fina de tabaco, la Comisión propone alinear progresivamente el nivel impositivo aplicable al tabaco destinado a liar cigarrillos con el que se aplica a los cigarrillos, lo que supondría elevar el tipo mínimo del 30 % al 39 %, o de 25 a 34 EUR/kg. de aquí al 2004.

2.3. Respecto a los cigarrillos puros y cigarrillos, la Comisión propone redefinir estos productos a fin de evitar que otros se vendan como tales para acogerse a un régimen impositivo preferente, a pesar de que, en realidad, son cigarrillos y deberían gravarse de forma correspondiente.

2.4. Por último, de una manera más general, la Comisión propone alargar el periodo de examen de los tipos y la estructura de los impuestos especiales a cuatro años en lugar de tres, lo que le permitiría evaluar mejor el funcionamiento del mercado interior.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité lamenta que la Comisión no haya podido prever de una manera más global las consecuencias que sus propuestas podrían tener en todo el sector del tabaco (a diferencia de los fabricantes de cigarrillos y otros productos elaborados del tabaco, no se ha consultado a los productores de tabaco europeos). A pesar de aceptar la validez de los objetivos perseguidos por la Comisión, el Comité pone en duda que sean verdaderamente factibles, tanto a nivel de mejora del funcionamiento del mercado interior como de la disminución del fraude, la salud de los consumidores, etc.

3.2. El Comité recuerda que la política fiscal depende aún de la competencia de los Estados miembros y que, con vistas a la realización del mercado interior, la acción de la Comisión se limita a fijar las condiciones necesarias y suficientes para la libre circulación de mercancías. Ahora bien, este mercado interior, caracterizado por la supresión en los Estados miembros de los obstáculos a la libre circulación de las mercancías, personas, servicios y capitales, funciona.

3.2.1. No es razonable pensar que la armonización al alza de los tipos de impuestos especiales permitirá eliminar los fraudes. Ciertamente, el fraude intracomunitario (que, de hecho, no lo es, puesto que los impuestos especiales se pagan en realidad en un Estado miembro) será menos «atractivo», pero, desgraciadamente, no cabe duda de que los fraudes extracomunitarios (y en este caso no se paga ningún impuesto especial) que proceden de los PECO u otras regiones del mundo serán más numerosos y también más peligrosos, ya que por esta vía podrían entrar en la Unión Europea productos ilegales y no aptos para el consumo.

3.2.1.1. El Comité estima que este fenómeno de fraude debe combatirse mediante controles realizados por los servicios competentes de los Estados miembros afectados (en colaboración con los servicios de la Comisión Europea), en especial en el marco de los procedimientos de colaboración iniciados entre las administraciones de control de los diferentes países.

3.2.2. En su informe, la Comisión también hace referencia a las compras transfronterizas que para algunos Estados miembros suponen una pérdida de ingresos fiscales. Conviene recordar, por una lado, que estas compras son enteramente legales (siempre que se respeten las cantidades previstas por la Directiva 92/12/CEE) y que, por otro, no se trata de un problema de mercado interior sino que, por el contrario, representa un signo de dinamismo y de funcionamiento apropiado⁽¹⁾.

3.2.2.1. Algunos estudios sobre este asunto insisten en el hecho de que no es posible achacar estas compras únicamente al diferente tratamiento fiscal existente entre dos Estados miembros, sino que otros factores de interacción también pueden influir. Este fenómeno de compras transfronterizas existe en muchos otros sectores de la economía y comúnmente se admite que beneficia al consumidor desde un punto de vista pecuniario.

3.3. El Comité teme que la propuesta de la Comisión de introducir un importe fijo de 70 EUR por 1 000 unidades para la categoría más solicitada, además de la incidencia mínima requerida, provoque excesivos aumentos de precios en algunos Estados miembros, con consecuencias que la Comisión no ha previsto.

⁽¹⁾ Además, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha recordado este principio en una sentencia emitida el 2 de abril de 1998 (Asunto C- 296/95).

3.3.1. El Comité desea recordar dos principios por los que la Comisión había abogado cuando en 1972⁽¹⁾ se adoptaron medidas de armonización fiscal de los cigarrillos:

- la estructura de los impuestos especiales deberá permitir a la gama de precios de venta al por menor reflejar de modo equitativo las diferencias de precios libres de impuesto a fin de no falsear las condiciones de competencia;
- los esfuerzos de adaptación que se pidan a los Estados miembros deberán ser equivalentes.

3.3.1.1. Ahora bien, las propuestas de la Comisión conducirían, por un lado, a exigir esfuerzos de adaptación mucho mayores a los países que privilegian el componente proporcional (que, en general, son países productores que presentan precios libres de impuestos más bajos) que a los países que privilegian el componente específico, y, por otra parte, no reflejarían de modo equitativo las diferencias de precio libres de impuestos. (Entre los países afectados, sólo Portugal aplica un impuesto específico que se aleja del tipo mínimo obligatorio, esto es, el 5 %)⁽²⁾.

3.3.1.2. El impacto en los precios distaría de ser insignificante y, según la Comisión, podría ser aproximadamente como sigue:

- + 11 % para Luxemburgo,
- + 16 % para Portugal,
- + 18 % para Grecia,
- + 18 % para Italia,
- + 30 % para España (otros estudios avanzan la cifra de 38 %).

En cuanto a los PECO, el impacto en los precios sería aún mucho mayor, llegando en la mayoría de los casos a tipos del orden de 150 a 200 %, lo que podría plantear graves dificultades en caso de aplicación de esta nueva norma.

3.3.1.3. Por consiguiente, el Comité se interroga sobre las razones que han impulsado a la Comisión a cambiar bruscamente de filosofía y a implantar una política más específica que corre el riesgo de acercarse a un sistema coercitivo de aproximación de precios. Aunque la Comisión declara que las diferencias de PIB expresadas en niveles de poder adquisitivo (75 %) entre los Estados miembros no se corresponden con las diferencias de precio de los cigarrillos (más del 400 %), hay razones para pensar que las propuestas de la Comisión conducirían a niveles de precios incompatibles con el nivel de vida de algunos países.

3.3.2. Los productores europeos y toda la industria conexas se verían plenamente afectados por este cambio de situación. También habría, por lo tanto, graves consecuencias en el empleo en regiones que, ya de por sí, son zonas desfavorecidas del sur de Europa.

3.3.2.1. Las industrias tradicionales de Europa que fabrican productos locales a precio moderado también sufrirían efectos negativos en comparación con las grandes empresas mundiales que, gracias a su poder de comunicación y de imagen, pueden situarse en la franja de mercado de los productos de precio elevado (en efecto, con el aumento de la imposición, el consumidor elegirá, como producto de sustitución, un producto a precio muy bajo o uno de alta gama cuyo precio se haya acercado al de los productos locales que anteriormente se podían adquirir a precio moderado).

3.4. Asimismo, el Comité tiene dudas sobre el impacto que podrían tener estas propuestas en la salud de los consumidores. Además, hasta la fecha, ningún estudio ha podido mostrar que el consumo de tabaco disminuya como resultado del aumento de los precios.

3.4.1. Otras propuestas relativas al etiquetado de los cigarrillos y otros productos de tabaco ya tienen esta función y entrarán en vigor en un futuro próximo⁽³⁾.

3.4.2. Aumentar la carga fiscal de los productos de «bajo precio», del tabaco de liar cigarrillos (que constituía una solución alternativa para el consumidor), de los productos asimilados, indebidamente quizá, a puros y cigarrillos, tendrá como consecuencia un aumento de los fraudes originados fuera de la Comunidad y favorecerá, en consecuencia, la entrada en territorio comunitario de productos que podrían ser peligrosos. La eliminación del atractivo que tenían algunos productos de sustitución mediante una nivelación de los precios es un paso atrás muy lamentable en la política de competencia de la Unión Europea. En efecto, sólo resultarán penalizados los consumidores con menor poder adquisitivo.

3.4.3. Las propuestas de la Comisión, al no afectar por igual a todos los operadores o fabricantes de cigarrillos según los países, y al centrarse únicamente en los cigarrillos de la categoría más solicitada, pueden desencadenar una verdadera «guerra de precios» que no favorecerá necesariamente a las políticas sanitarias ni a los ingresos fiscales de los Estados.

3.5. El Comité desea igualmente manifestar su inquietud por las consecuencias que podría tener la adhesión de los países candidatos en sus mercados nacionales de cigarrillos y en el mercado único actual. Las medidas transitorias mencionadas en el informe de la Comisión no resolverán ciertamente este problema.

(1) Directivas 72/464 y 77/805.

(2) Según los datos del anexo C del informe de la Comisión: EL 5,09 %, E 5 %, I 5 %, L 15 % y P 41, 6 %.

(3) COM(1999) 594 final.

3.6. La Comisión debería, conjuntamente con los Estados miembros, proponer medidas efectivas contra el mercado negro del tabaco, que representa una enorme pérdida de ingresos fiscales y provoca distorsiones en el mercado. En el informe presentado por la Comisión no se hace mención de este importante asunto.

3.7. Por último, el Comité se muestra de acuerdo con la Comisión sobre el hecho de que una revisión cada cuatro años en vez de tres permitirá evaluar mejor el funcionamiento del mercado interior.

4. Conclusiones

4.1. El Comité desea recordar nuevamente que, en líneas generales, comparte las preocupaciones (reducción de fraude y protección de la salud de los consumidores) para las que la Comisión se ha comprometido a encontrar soluciones. Sin embargo, la reflexión del Comité revela que las propuestas de la Comisión no tendrán los efectos previstos y que, por consiguiente, el instrumento propuesto no es apropiado.

4.2. Ni los consumidores, ni los productores, ni la industria (con respecto al empleo), ni los comerciantes, como tampoco los Estados miembros, podrían sacar provecho alguno de esta propuesta.

4.3. El Comité observa que la propuesta de la Comisión no tendría como consecuencia la reducción de las diferencias entre los impuestos especiales aplicados en los distintos Estados miembros y que, al contrario, éstas incluso aumentarían, lo que entra en contradicción con un cierto grado de armonización.

4.4. Por último, con arreglo al informe de la Comisión, a resultas del mandato que le fue conferido por los Estados miembros para estudiar los impuestos especiales y la fiscalidad especial, ésta «analizó tanto el sector del tabaco como los de las bebidas alcohólicas y los hidrocarburos»⁽¹⁾; en este sentido, el Comité no comprende que se haya realizado únicamente una propuesta relativa al tabaco.

4.5. Por consiguiente, el Comité considera que mientras la armonización de los impuestos especiales del tabaco no se incluya en el paquete general de la fiscalidad y el Consejo no esté dispuesto a avanzar en esta cuestión, la situación actual no cambiará. En este enfoque global (a nivel de los productos y los diferentes componentes de la fiscalidad) que se revela necesario, se deberán tener especialmente en cuenta las diferencias del IVA que sean superiores a las de los impuestos especiales.

⁽¹⁾ COM(2001) 133 final, vol. I, punto 2.1 del Capítulo II, p. 7.

Bruselas, 18 de octubre de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS