



Bruselas, 28.10.2016  
COM(2016) 676 final

## **INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO**

**sobre la evaluación de 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**

{SWD(2016) 336 final}  
{SWD(2016) 337 final}

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN .....	3
2. ANTECEDENTES .....	3
3. EVALUACIÓN DE LA DIRECTIVA .....	4
3.1 Alcance de la evaluación.....	4
3.2 Metodología .....	4
3.3 Resultados de la evaluación .....	5
3.3.1 Correcto funcionamiento del mercado interior: evitar distorsiones de la competencia.....	5
3.3.2 Salvaguardia de los intereses presupuestarios de los Estados miembros .....	6
3.3.3 Opciones para la reducción de los costes de conformidad y las cargas administrativas .....	7
3.3.4 Valor añadido para la UE: beneficios adicionales para las partes interesadas si se logran los objetivos de la Directiva a escala de la UE.....	7
3.3.5 Capacidad de respuesta de la Directiva a las necesidades de los Estados miembros y de los operadores económicos .....	8
3.3.6 ¿En qué medida son acordes las disposiciones de la Directiva 92/83/CEE con la legislación internacional y de la UE en materia de impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas?..	9
4. RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN .....	11
4.1 Calidad de la evaluación .....	11
4.2 Recomendaciones.....	11
4.3 <i>Statu quo</i> .....	12
4.3.1 Aplicación del impuesto especial en función de la graduación.....	12
4.3.2. Clasificación.....	13
4.3.3 Tipos reducidos para pequeños fabricantes de cerveza.....	13
4.3.4 Tipos reducidos para pequeñas destilerías .....	13
4.3.5 Tipos reducidos y exenciones para productos específicos de determinados Estados miembros .....	14
5. CONCLUSIONES FINALES .....	14
ANEXO I RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN EXTERNA .....	15

## 1. INTRODUCCIÓN

En virtud de lo previsto en el artículo 22<sup>1</sup>, apartado 7, de la [Directiva 92/83/CEE](#)<sup>2</sup> relativa a la armonización de las estructuras de los impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas (en lo sucesivo, la «Directiva de estructuras»), la Comisión debía examinar durante 2015 el régimen de tipos reducidos de impuestos aplicables a la producción privada o para consumo propio de alcohol elaborado en Hungría, Rumanía y Eslovaquia, e informar al Consejo sobre las posibles modificaciones.

La Directiva en su conjunto no se ha evaluado desde su adopción en 1992, puesto que no existe ningún requisito de realizar evaluaciones e informar al Consejo de manera regular, a excepción del previsto en el artículo 22. Como parte de su compromiso de garantizar la adecuación y la eficacia de la reglamentación (REFIT), adquirido en el marco del Programa de Mejora de la Legislación, la Comisión decidió evaluar la Directiva en su totalidad.

El presente informe recoge los resultados y conclusiones de dicha evaluación, y respeta las normas de evaluación fijadas en la Directiva.

## 2. ANTECEDENTES

La Directiva 92/83/CEE establece las normas relativas a las estructuras de impuestos especiales aplicados al alcohol y las bebidas alcohólicas. En concreto, define y clasifica los diferentes tipos de alcohol y bebidas alcohólicas, facilita un marco jurídico para los tipos reducidos aplicables en algunos sectores y prevé exenciones y determinadas excepciones.

La Directiva tiene como objetivo garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior, entre otros al evitar distorsiones de la competencia, y garantizar la libre circulación de productos en este sector. La Comisión se ha comprometido a asegurar que la legislación de la UE se adecua a sus fines y logra sus objetivos al menor coste y con las menores cargas posibles.

---

<sup>1</sup> El artículo 22, apartado 7, estipula que Hungría, Rumanía y Eslovaquia podrán aplicar un tipo reducido del impuesto especial sobre el alcohol etílico elaborado en destilerías de productores de frutas que produzcan, al año, más de 10 hl de alcohol etílico a partir de fruta que les sea suministrada por establecimientos de productores de frutas. La aplicación del tipo reducido estará limitada a 50 l de aguardiente de frutas por establecimiento de productor de frutas y año destinados únicamente al consumo personal.

<sup>2</sup> [Directiva 92/83/CEE del Consejo](#), de 19 de octubre de 1992, relativa a la armonización de las estructuras de los impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas

### **3. EVALUACIÓN DE LA DIRECTIVA**

La Comisión ha realizado una evaluación del funcionamiento de la Directiva, que está respaldada por un estudio externo integral (en lo sucesivo, «el estudio»)<sup>3</sup>.

Previa consulta a los Estados miembros, se acordó que el objetivo de la evaluación sería determinar si la legislación conlleva cargas y costes administrativos innecesarios, tanto para las administraciones nacionales como para los operadores económicos, e identificar los elementos que podrían estudiarse en mayor detalle como parte de una evaluación del impacto sobre el nivel de cumplimiento y seguridad en la recaudación de los impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas. La evaluación dio comienzo en diciembre de 2014 y concluyó en julio de 2016. Un grupo de dirección compuesto por personal de todos los servicios pertinentes de la Comisión supervisó la realización de la evaluación.

La evaluación se guía por las nuevas directrices para la mejora de la legislación aprobadas el 19 de mayo de 2015<sup>4</sup>, que incluyen cinco criterios principales: eficacia, eficiencia, pertinencia, coherencia y valor añadido para la UE. Para realizar la evaluación, se recogieron las opiniones de los interesados a través de encuestas específicas y de una consulta pública abierta. En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto se presenta la evaluación en mayor detalle.

#### **3.1 ALCANCE DE LA EVALUACIÓN**

La evaluación consiste en un análisis retrospectivo del funcionamiento de la Directiva dentro del marco jurídico general en vigor. Abarca todas sus disposiciones, empezando por las definiciones de las diversas categorías de bebidas alcohólicas con miras a la aplicación del impuesto especial, los tipos reducidos, las exenciones y demás disposiciones legislativas.

El informe se centra exclusivamente en las estructuras de los impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas, y no estudia ni combina los resultados con los requisitos fijados en la Directiva 92/84/CEE relativa a la aproximación de los tipos del impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas (en lo sucesivo, la «Directiva de tipos»).

#### **3.2 METODOLOGÍA**

La evaluación se reforzó con un estudio externo integral, que incluye los siguientes elementos:

- investigación documental;
- cuestionarios, disponibles desde agosto hasta noviembre de 2015, para encuestar a los Estados miembros (se recibieron respuestas de los 28), a los operadores económicos (323 respuestas) y al público en general y los ciudadanos de la UE (328 respuestas);
- cinco estudios de caso específicos para las administraciones de los Estados miembros (autoridades fiscales/aduaneras/financieras y sanitarias), para los operadores económicos activos en el mercado del alcohol y para las asociaciones. Dichos estudios están relacionados con la clasificación fiscal de las bebidas alcohólicas, la aplicación de tipos reducidos para pequeños productores, el funcionamiento de las exenciones

---

<sup>3</sup> <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp>: consorcio liderado por Ramboll Management Consulting AS, Coffey y Europe Economics.

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc\\_guide\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm)

para el alcohol desnaturalizado, las exenciones aplicables a la producción para consumo propio y la coherencia de la Directiva con diversos aspectos sanitarios;

- triangulación y análisis de los datos y de las observaciones recibidas; y
- una serie de recomendaciones para resolver los problemas detectados.

### **3.3 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN**

#### **3.3.1 Correcto funcionamiento del mercado interior: evitar distorsiones de la competencia**

El correcto funcionamiento del mercado interior, en el contexto de las estructuras de impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas, incluye tres componentes fundamentales:

- i) un marco claro y coherente para los impuestos especiales aplicables al alcohol y a las bebidas alcohólicas;
- ii) unas condiciones de competencia equitativas entre operadores económicos; y
- iii) un riesgo limitado de elusión del impuesto especial.

De forma global, se concluyó que la eficacia de la Directiva para el logro de estos tres objetivos es parcial. Mediante la armonización de las estructuras, la aproximación de los tipos y la delimitación del ámbito de aplicación del impuesto especial, a nivel general, la Directiva permite que el comercio dentro de la UE se lleve a cabo sin barreras comerciales importantes relacionadas con los impuestos, así como sin distorsiones de la competencia significativas entre operadores del mercado pertenecientes al mismo sector de actividad.

La Directiva estructura de manera satisfactoria los impuestos aplicables a las bebidas alcohólicas en función de las categorías previstas en la Directiva 92/84/CEE, en la que también se estipulan los tipos mínimos de los impuestos especiales. Existen normas claras sobre la posibilidad de fijar tipos reducidos para pequeños productores y para productos con una graduación de alcohol baja. De este modo, se facilita un marco coherente para la aplicación de los impuestos sobre el alcohol.

A pesar de esta conclusión general positiva, hay varios puntos sobre los que la Directiva no ofrece la claridad jurídica necesaria, y los problemas que genera esta situación afectan negativamente al funcionamiento del mercado interior.

Aún existe incertidumbre sobre la clasificación de determinados productos (de los que podría haber cientos en cada sector), ya que podrían incluirse en varias categorías, lo que genera diferencias de trato entre Estados miembros y complicaciones cuando estos productos deben transportarse entre Estados miembros. De manera similar, las dificultades que presenta la interpretación de las disposiciones relacionadas con la exención aplicable al alcohol desnaturalizado obstaculizan el correcto funcionamiento del mercado interior, puesto que los requisitos aplicables a dicha exención varían considerablemente entre Estados miembros. De entre los diferentes tratos ofrecidos, no hay dos Estados miembros que apliquen las mismas normas. Por ejemplo, en la Europa de los Veintiocho existen divergencias entre las fórmulas nacionales de los Estados miembros, reconocidas en otros territorios; en la capacidad para emplear la fórmula de otro Estado miembro en su territorio; en las fórmulas de desnaturalización de terceros países; y en el principio de reconocimiento mutuo.

Además de fijar normas claras, la Directiva garantiza condiciones similares para los operadores económicos de la UE. Los impuestos sobre sus productos se basan en principios aplicables a todos los Estados miembros. Sin embargo, la ausencia de claridad sobre las exenciones para el alcohol desnaturalizado ofrece a los Estados miembros un amplio margen

de interpretación. A su vez, esta situación conlleva desequilibrios en materia de competencia, puesto que los productores y los usuarios de alcohol desnaturalizado que se encuentran en determinados Estados miembros pueden elegir entre una mayor variedad de fórmulas de desnaturalización en comparación con otros Estados miembros.

Además, la legislación impide a los Estados miembros aplicar de manera armonizada tipos reducidos para los pequeños productores dentro de todas las categorías de bebidas alcohólicas. De este modo, se limita la capacidad de los Estados miembros para corregir posibles desequilibrios del mercado, un objetivo normativo cuyo logro resultaría beneficioso.

### **3.3.2 Salvaguardia de los intereses presupuestarios de los Estados miembros**

En cuanto a la posible pérdida de impuestos especiales percibidos por los Estados miembros, la evaluación tuvo en cuenta lo siguiente:

- i) el fraude relacionado con el alcohol y las bebidas alcohólicas, en concreto el nivel del fraude vinculado al alcohol desnaturalizado; y
- ii) la posible clasificación incorrecta de las bebidas alcohólicas en una categoría fiscal inferior a la prevista por los Estados miembros.

Las disposiciones de la Directiva destinadas a garantizar la desnaturalización del alcohol para fines industriales tienen por objetivo proteger la integridad de la exención, así como impedir que este tipo de alcohol se vuelva a transformar en alcohol apto para el consumo. De manera general, los datos disponibles en materia de fraude mostraban que el uso indebido de la exención aplicable al alcohol desnaturalizado representa un porcentaje sumamente reducido del total de casos de fraude relacionado con el alcohol. Esto se debe a que muchos de los Estados miembros no recaban ni analizan datos con el nivel de detalle necesario para realizar una valoración de base empírica. Sin embargo, los resultados de algunos Estados miembros sugieren que el fraude relacionado con el alcohol desnaturalizado es importante. Es necesario continuar con la investigación (en colaboración con autoridades nacionales que puedan recabar datos sobre productos ilegales eliminados del mercado, como por ejemplo las responsables de la salud y la protección de los consumidores) para determinar si este tipo de fraude puede deberse a una deficiencia de la Directiva, y si, como resultado de esta investigación, sería necesario definir el término «alcohol desnaturalizado», su método de elaboración y su empleo para que pueda aplicarse la exención, y requerir a los operadores económicos que utilicen fórmulas de desnaturalización que no puedan eliminarse del producto de manera fácil y barata. No cabe duda de que las ambigüedades que contiene la Directiva en vigor son las responsables del amplio margen de interpretación de las normas. El hecho de que el fraude esté vinculado a estas ambigüedades solo puede demostrarse a través de una investigación más amplia realizada en colaboración con autoridades no fiscales.

Se identificaron varios tipos de productos cuya clasificación no está clara, y que podrían incluirse correctamente en dos o más categorías fiscales diferentes. El problema radica en la definición de «bebida fermentada». Se considera que algunos de estos productos, como las bebidas a base de vino con alcohol etílico añadido, se han elaborado deliberadamente de una forma que permite su inclusión indebida en una categoría fiscal favorable. La ausencia de definiciones clasificatorias inequívocas, además de crear distorsiones de la competencia, podría hacer que los Estados miembros pierdan ingresos. Para la elaboración del estudio, se llevó a cabo una investigación preliminar sobre cómo afectan las divergencias entre las categorías de clasificación al cobro de los ingresos. Sin embargo, ahora se debe examinar en mayor medida el impacto que podrían tener las posibles modificaciones de dichas clasificaciones para los ingresos actuales de la Europa de los Veintiocho, en caso de que se vean afectados ambos aspectos. Para ello, se requiere un análisis detallado de los principales

sectores de productos, así como una reclasificación de los mismos en cada posible nueva categoría.

### **3.3.3 Opciones para la reducción de los costes de conformidad y las cargas administrativas**

La Directiva 92/83/CEE no impone directamente costes de conformidad para los operadores económicos. Al incluir determinados productos en el ámbito de aplicación del impuesto especial, se somete indirectamente a los sectores correspondientes a la Directiva 2008/118/CE<sup>5</sup>, en la que se prevén las normas y los requisitos para la posesión y el transporte de bienes sujetos al impuesto especial.

La evaluación de la Directiva 92/83/CEE ha identificado numerosas áreas en las que la aplicación de la Directiva está generando un aumento de los costes tanto para los operadores económicos como para los Estados miembros. Por tanto, se concluye que la Directiva no resulta eficiente, en especial en lo relativo a la clasificación de otras bebidas fermentadas y a la exención aplicable al alcohol desnaturalizado.

Este aumento de los costes administrativos y de conformidad detectado se debe a las complicaciones, las controversias y la aplicación heterogénea de las disposiciones de la Directiva como resultado de situaciones en las que las partes interesadas no llegan a un acuerdo sobre la interpretación nacional adecuada. El número de ejemplos que respaldan la evaluación, además de su alcance geográfico, indica que estas complicaciones se deben al hecho de que la Directiva no ofrece suficiente claridad a las partes interesadas.

A modo de resumen, los problemas relacionados con la clasificación de productos que se han identificado como «difíciles de clasificar» y la gestión de las exenciones aplicables al alcohol desnaturalizado suponen un aumento de los costes, como por ejemplo incrementos de las garantías requeridas en algunos Estados miembros para la circulación de alcohol desnaturalizado, los costes de resolución de controversias jurídicas y la manipulación de las normas de clasificación de modo que se creen diferencias entre los precios.

### **3.3.4 Valor añadido para la UE: beneficios adicionales para las partes interesadas si se logran los objetivos de la Directiva a escala de la UE**

La evaluación ha estudiado el valor añadido que tienen la fijación de normas comunes a escala de la UE para la clasificación de bebidas alcohólicas, la aplicación de tipos reducidos para pequeños productores y la exención del alcohol desnaturalizado en el marco de aplicación del impuesto especial.

Los resultados del estudio muestran claramente que solamente un sistema a escala de la UE puede facilitar la uniformidad y las condiciones armonizadas que se requieren para garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior. No habría sido posible lograr los mismos resultados en términos de eficacia y eficiencia, y mucho menos unos resultados más satisfactorios, aplicando un enfoque alternativo, bilateral o internacional.

---

<sup>5</sup> Directiva 2008/118/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa al régimen general de los impuestos especiales, y por la que se deroga la Directiva 92/12/CEE.

Además, las divergencias entre las interpretaciones de la Directiva realizadas por las partes interesadas reflejan que sería posible aumentar su eficacia si se ampliara el enfoque de la UE.

De manera general, las pruebas recabadas muestran que todos los tipos de partes interesadas respaldan firmemente la aplicación de un enfoque de la UE para el impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas, lo que a su vez facilita el comercio, impide distorsiones de la competencia, reduce los costes administrativos y evita el fraude.

### **3.3.5 Capacidad de respuesta de la Directiva a las necesidades de los Estados miembros y de los operadores económicos**

El objetivo de esta sección era determinar si las disposiciones de la Directiva, tal y como se formularon en un primer momento, siguen respondiendo a las necesidades de los Estados miembros y de los operadores económicos. Para este fin, se evaluaron los siguientes factores:

- i) si siguen existiendo las necesidades a las que pretendía responder la Directiva;
- ii) la medida y la dirección en la que han evolucionado dichas necesidades; y
- iii) si los arreglos realizados permiten responder a las necesidades actuales.

A pesar de que en los últimos veinte años se ha progresado significativamente hacia la consecución del mercado interior, los objetivos de la Directiva de facilitar un marco jurídico claro y coherente, de garantizar unas condiciones de competencia justas y de reducir el riesgo de elusión del impuesto especial siguen siendo sumamente pertinentes. En este contexto, la fijación de normas comunes para la aplicación del impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas ha seguido revistiendo importancia.

Se ha estudiado la posibilidad de que hayan cambiado los objetivos de los Estados miembros a la hora de aplicar el impuesto especial sobre el alcohol, ya que en la actualidad podrían incluir también el objetivo de modificar los patrones de consumo de alcohol a través de modificaciones de los tipos del impuesto especial. En la práctica, tan solo un número reducido de Estados miembros se refirieron a objetivos de política sanitaria al analizar la pertinencia general de las disposiciones. Por consiguiente, no es posible extraer conclusiones definitivas en este sentido. No obstante, en cualquier futura medida debe tenerse en cuenta la salud pública.

De manera global, las partes interesadas indicaron que las disposiciones específicas de la Directiva responden a sus necesidades. La clasificación del alcohol y de las bebidas alcohólicas en las diferentes categorías para la aplicación del impuesto especial sigue siendo una cuestión importante. Si bien algunos Estados miembros (especialmente los productores de bebidas alcohólicas) defendieron la fijación de impuestos en función de la graduación de la bebida y sin categorías de productos específicas, las pruebas demuestran que es importante mantener las categorías para preservar las tradiciones socioculturales (por ejemplo, la producción y el consumo de productos tradicionales que normalmente se elaboran a partir de ingredientes naturales cultivados en una zona concreta), así como para respaldar la creación o preservación de empleos, prácticas y artesanados tradicionales.



Se ha concluido que hay un número reducido de disposiciones que ya no resultan necesarias, como por ejemplo las normas del artículo 28<sup>6</sup> sobre el Reino Unido que dicho Estado miembro ya no aplica. El Reino Unido ha indicado que considera que estas disposiciones carecen de pertinencia para sus necesidades actuales. En aras de la claridad, podrían eliminarse en una posible revisión de la Directiva 92/83/CEE.

Además, habida cuenta de que varios Estados miembros han introducido impuestos especiales positivos para el vino, ya no es posible justificar la no aplicación de tipos reducidos para pequeños productores de vino y de otras bebidas fermentadas.

Por último, se cuestionó la pertinencia de los tipos reducidos para productos de una graduación alcohólica baja. Se requiere un análisis adicional durante la fase de evaluación del impacto para poder extraer conclusiones sobre si estos tipos reducidos se corresponden con las prácticas nacionales en materia de objetivos de política sanitaria, y sobre si se corresponden con alguno de los objetivos generales fijados en la Directiva e identificados en los criterios de evaluación. En concreto, los Estados miembros utilizan con muy poca frecuencia los tipos reducidos para productos intermedios y para el alcohol etílico, ya que podrían ser perjudiciales para los objetivos primeros de la disposición al aumentar, de manera no intencionada, el consumo de un producto para el que el tipo reducido supone un beneficio dentro de su propia categoría a pesar de que su graduación es superior a la de un producto similar perteneciente a otra categoría fiscal.

### **3.3.6 ¿En qué medida son acordes las disposiciones de la Directiva 92/83/CEE con la legislación internacional y de la UE en materia de impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas?**

En la evaluación se ha estudiado la coherencia externa de la Directiva con la legislación de la UE y con los acuerdos internacionales. Habida cuenta de que la Directiva se aprobó hace más de veinte años, la legislación secundaria ha sufrido varios cambios. Sin embargo, estas modificaciones no afectan a la coherencia de sus disposiciones. A pesar de que la Directiva contiene varias referencias a otros actos legislativos de la UE y a códigos CN que deben actualizarse, no se ha informado de que las deficiencias identificadas causen problemas prácticos significativos, a excepción de los dos puntos a los que se hace referencia a continuación.

Hay dos elementos relacionados con la coherencia que están generando problemas para los operadores económicos: los códigos CN para el alcohol desnaturalizado y el tratamiento de los precursores del vino.

- Los Estados miembros no utilizan los códigos CN para el alcohol desnaturalizado de manera coherente. A pesar de la existencia de un código CN para el alcohol desnaturalizado (2207 20), se están utilizando otros muchos códigos para productos concretos que podrían

---

<sup>6</sup> El Reino Unido ya no aplica la exención para bebidas aromáticas amargas de un grado alcohólico volumétrico adquirido comprendido entre 44,2 y 49,2 % vol, que contengan del 1,5 al 6 % en peso de genciana, especias y otros ingredientes aromáticos, y del 4 al 10 % en peso de azúcar, presentadas en recipientes con capacidad para 0,2 l o menos de producto, ni para la malta concentrada cuyo mosto tenga, antes de la fermentación, una gravedad específica de 1 200 de gravedad original (47° Plato) o más.

contener dicha sustancia. Esta disparidad podría afectar a los requisitos aplicables a la circulación de este tipo de productos, así como a la capacidad de los Estados miembros para controlar y realizar un seguimiento de su circulación.

- Dos Estados miembros notificaron problemas vinculados con el tratamiento de los precursores del vino (es decir, el mosto y los zumos que se transformarán en vino). La Directiva no recoge estos productos como bienes sujetos al impuesto especial, pero (en esos Estados miembros) la práctica consiste en autorizar que puedan circular en el marco del Sistema Informatizado para la Circulación y el Control de los Impuestos Especiales (EMCS). No existe en la actualidad ninguna obligación jurídica al respecto.

No se detectaron incoherencias entre la Directiva y los acuerdos internacionales.

## **4. RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN**

### **4.1 CALIDAD DE LA EVALUACIÓN**

La Comisión ha examinado detenidamente el estudio que respalda la evaluación y también ha tenido en cuenta las observaciones recibidas de las partes interesadas. El trabajo efectuado por el equipo de evaluación respetó las directrices para la mejora de la legislación de la Comisión<sup>7</sup>. Los juicios y resultados del estudio se derivan directamente de las conclusiones extraídas de los datos recogidos. Para garantizar la solidez de las conclusiones, el estudio utilizó varios métodos de recopilación de datos, tales como encuestas, entrevistas, investigación documental y estudios de caso. En general, la Comisión consideró suficiente esta combinación metodológica.

### **4.2 RECOMENDACIONES**

En función de las pruebas recopiladas, los evaluadores formularon diecisiete recomendaciones con el fin de mejorar el funcionamiento del marco reglamentario aplicable a las estructuras de impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas. Dichas recomendaciones se presentan en el anexo I de este informe.

---

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc\\_guide\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm)

La Comisión ha examinado la pertinencia de cada una de las recomendaciones y considera que las siguientes merecen un examen más profundo. Sin embargo, el objetivo de este informe de evaluación no es realizar recomendaciones para el futuro. Por consiguiente, la Comisión facilita la siguiente evaluación provisional. Se formularán conclusiones más definitivas para el futuro en función de las respuestas del Parlamento Europeo, del Consejo y de las partes interesadas.

- Las recomendaciones 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 10 sugieren la posibilidad de elaborar unas definiciones más precisas y de ofrecer una mayor claridad en la legislación, con el fin de reducir la inseguridad jurídica y evitar planteamientos divergentes entre los Estados miembros y el falseamiento del mercado interior. Abordar estas recomendaciones repercutiría en los parámetros de trabajo de otras recomendaciones y podría ser prioritario.
- El objetivo de las recomendaciones 9, 11, 12 y 13 es que se lleven a cabo investigaciones adicionales sobre los impactos que tendría la ampliación del ámbito de aplicación, así como la realización de mejoras en estos ámbitos.
- Las recomendaciones 14, 15 y 16 están relacionadas con cambios técnicos menores que podrían abordarse en una posible revisión de la Directiva.

Se considera que las demás recomendaciones no estarían incluidas en el ámbito de la posible revisión de la Directiva 92/83/CEE, o que solo estarían indirectamente vinculadas a ella. Entre ellas se incluyen las siguientes:

- La recomendación 2 resulta más pertinente para la [Directiva 2008/118/CE del Consejo](#), de 16 de diciembre de 2008, relativa al régimen general de los impuestos especiales.
- La recomendación 17 se refiere a la aplicación del impuesto especial para los precursores del vino, como el zumo de uva y el mosto de uva. Esta medida no está justificada ni en virtud de la Directiva 92/83/CEE ni de la Directiva 2008/118/CE, puesto que los precursores del vino no son productos sujetos al impuesto especial. Por consiguiente, no es posible ampliar el alcance de las disposiciones sobre posesión y circulación para incluir estos productos, ni tampoco se puede establecer una base jurídica para ellos en la legislación secundaria de la Directiva de estructuras ni de la Directiva de tipos para la imposición del alcohol.

### **4.3 STATU QUO**

Además de las recomendaciones de acción recogidas en el anexo I del presente informe y descritas en la sección anterior, los evaluadores también recomendaron mantener el *statu quo* en determinados ámbitos. En esta sección se enumeran y explican dichos ámbitos.

#### **4.3.1 Aplicación del impuesto especial en función de la graduación**

### **4.3.2. Clasificación**

El sistema utilizado actualmente para clasificar las bebidas alcohólicas con el fin de aplicar el impuesto especial permite a los Estados miembros utilizar las normas de la UE para lograr un conjunto pluridimensional de objetivos normativos nacionales, que incluye tanto objetivos económicos como sanitarios.

Varios grupos de partes interesadas han expresado la opinión de que, en este contexto, las estructuras de impuestos especiales sobre las bebidas alcohólicas se simplificarían si dicho impuesto se aplicara de manera uniforme a todas las bebidas alcohólicas imponible en función de su graduación. Sin embargo, parece poco probable que sea posible realizar este cambio fundamental de las estructuras de impuestos especiales, una modificación que podría eliminar las categorías existentes y vincular el impuesto especial al contenido de alcohol, así como lograr objetivos satisfactorios para todas las partes interesadas.

Habida cuenta de que la mayoría de los Estados miembros y de las demás partes interesadas siguen teniendo una opinión firme sobre la conveniencia del *statu quo*, y habida cuenta de la incertidumbre sobre las posibles repercusiones (positivas o negativas) de cualquier modificación de este régimen, sería más conveniente que la Comisión centrara su atención en mejorar el funcionamiento del sistema en el marco actual.

### **4.3.3 Tipos reducidos para pequeños fabricantes de cerveza**

La investigación ha demostrado que no todos los Estados miembros hacen uso pleno del artículo 4, apartado 1, es decir, hasta los 200 000 hl completos. Sin embargo, la mayoría de ellos sí ofrecen tipos reducidos para pequeños fabricantes de cerveza; solamente dos Estados miembros manifestaron su descontento con el límite existente.

Ya que no hay pruebas que sugieran que los Estados miembros que no aplican plenamente la disposición sufran repercusiones negativas indebidas por su aplicación en otros Estados miembros, y teniendo en cuenta el limitado consenso a favor de la realización de cambios, puede que el equilibrio en materia de ventajas dependa del mantenimiento de los límites actuales.

### **4.3.4 Tipos reducidos para pequeñas destilerías**

La investigación llevada a cabo para la evaluación sugiere que el límite cuantitativo de 10 hl de alcohol puro producido por pequeñas destilerías (20 hl en casos especiales), por debajo del cual los Estados miembros pueden aplicar tipos reducidos (artículo 22, apartado 1), podría ser demasiado bajo como para tener efectos apreciables en el mercado interior. Por consiguiente, existe la posibilidad de aumentar el límite para que dicho artículo resulte más eficaz.

Sin embargo, trece de los veintiocho Estados miembros señalaron que consideraban que este límite era adecuado, y solo dos de ellos se mostraron en desacuerdo. Como resultado de lo anterior, parece que no se ha conseguido demostrar plenamente la necesidad de realizar cambios legislativos en este ámbito.

#### **4.3.5 Tipos reducidos y exenciones para productos específicos de determinados Estados miembros**

Los Estados miembros que han solicitado y recibido excepciones especiales a la aplicación de la Directiva defienden firmemente el mantenimiento de dichas excepciones para poder seguir persiguiendo diversos objetivos normativos a nivel nacional.

Puesto que no hay pruebas que sugieran que estas excepciones conllevan efectos adversos significativos para el mercado de la UE en su conjunto, para los Estados miembros de la vecindad o para el Estado miembro en el que se aplican, resulta apropiado mantener el *statu quo* en este ámbito.

#### **5. CONCLUSIONES FINALES**

La percepción de impuestos sobre el consumo de productos, como los impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas, no debe ni distorsionar la competencia ni impedir la posibilidad de que las mercancías circulen libremente dentro de la UE en un mercado interior que funcione correctamente. En la evaluación se han examinado la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, la coherencia y el valor añadido para la UE de la Directiva 92/83/CEE, así como las cargas administrativas derivadas, con el fin de demostrar que la legislación de la UE relativa a las estructuras de impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas logran sus objetivos normativos al menor coste posible.

De forma general, la evaluación ha concluido que los principios generales que rigen las estructuras aplicables actualmente al alcohol y a las bebidas alcohólicas permiten la existencia de una situación de competencia neutral. Asimismo, los resultados de la evaluación indican que existen determinadas distorsiones en el mercado interior, que son sumamente perjudiciales, por lo que la Comisión debe tomar medidas para su eliminación.

La evaluación ha detectado la existencia de costes administrativos y de cumplimiento innecesarios para las administraciones fiscales y los operadores económicos. Estos costes son el resultado de determinadas definiciones que pueden producir inseguridad jurídica en el tratamiento de productos específicos.

Por último, la Directiva ha demostrado ser eficaz y, en general, apropiada para permitir la adecuada recaudación de impuestos especiales para la gran mayoría de las partes interesadas.

## ANEXO I RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN EXTERNA<sup>8</sup>

N.º	Recomendación
<b>Recomendaciones sobre la clasificación</b>	
1	Clarificar el ámbito de aplicación de la categoría «otras bebidas fermentadas» sujeta a impuestos especiales.
2	Crear otro código de categoría sujeta a impuestos especiales en el marco del Sistema Informatizado para la Circulación y el Control de los Impuestos Especiales (EMCS), en el anexo II, cuadro 11 (Producto sujeta a impuestos especiales), del Reglamento (CE) n.º 684/2009, que incluya dos códigos de producto sujeta a impuestos especiales: uno para bebidas fermentadas no espumosas distintas del vino y la cerveza, y otro para bebidas fermentadas espumosas distintas del vino y la cerveza.
3	Clarificar las expresiones «proceda en su totalidad de fermentación» y «cuyo origen no sea exclusivamente fermentado» utilizadas en los artículos 8, 12, apartado 1, y 17.
4	Clarificar la interpretación del artículo 3, apartado 1, en lo relativo a la aplicación del impuesto especial sobre la cerveza por referencia al número de hectolitros o grados Plato.
<b>Recomendaciones sobre las exenciones</b>	
5	Seguir realizándose labores para revisar la composición de la fórmula «europea» de desnaturalización para el alcohol totalmente desnaturalizado.
6	Garantizar una interpretación común del reconocimiento mutuo en lo relativo a las condiciones necesarias para que puedan utilizarse los métodos de desnaturalización recogidos en el Reglamento (CE) n.º 162/2013 para la desnaturalización total.
7	Garantizar un consenso general sobre los productos a los que se puede aplicar la exención fijada en el artículo 27, apartado 1, letra b).
8	Garantizar un enfoque coherente para las exenciones aplicables al alcohol desnaturalizado que se importa a la UE desde terceros países.
9	Realizar investigaciones adicionales sobre el volumen y el valor del fraude vinculado al uso indebido de las exenciones aplicables al alcohol desnaturalizado.
10	Aplicar medidas destinadas a aumentar la confianza mutua entre Estados miembros.
<b>Recomendaciones sobre los tipos reducidos</b>	
11	Estudiar la opción de ampliar los tipos reducidos para pequeños productores de vinos espumosos y no espumosos, de otras bebidas fermentadas y de productos intermedios.
12	Investigar la medida en que las disposiciones sobre los tipos reducidos para alcoholes de graduación baja pueden respaldar los objetivos normativos actualizados.
<b>Recomendaciones sobre la producción privada y sobre el consumo propio</b>	
13	Estudiar los impactos que podría tener el hecho de que los Estados miembros puedan fijar una exención para la producción de alcohol etílico y productos intermedios para consumo propio.
<b>Recomendaciones relacionadas con referencias obsoletas o con buenas prácticas</b>	
14	Garantizar la coherencia de la definición de «bebidas espumosas» con la definición utilizada para fines aduaneros.
15	Actualizar las referencias incluidas en la Directiva a legislación y códigos NC obsoletos.
16	Eliminar el artículo 28.
17	Estudiar la necesidad de aclarar el tratamiento de los precursores del vino.