COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 28.2.2019
COM(2019) 116 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

sobre la aplicación del régimen especial relativo al impuesto AIEM aplicable en las Islas Canarias
(presentado por la Comisión de conformidad con el artículo 2 de la Decisión n.º 377/2014/UE de 12 de junio de 2014)

ÍNDICE

A. Antecedentes 2

B. Resumen 3

C. Análisis 3

1. Crecimiento económico: variables de actividad y empleo 3

2. Propuesta de ajustes técnicos 5

3. Desventajas subsistentes que justifican la necesidad de seguir aplicando el régimen especial relativo al AIEM 5

D. Conclusiones 6

A. Antecedentes

El AIEM («Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías en las islas Canarias») es un impuesto que grava los productos importados en las Islas Canarias u obtenidos en ellas. Habida cuenta de los numerosos obstáculos a los que se enfrenta el archipiélago canario, la Decisión n.º 377/2014/UE del Consejo[1], de 12 de junio de 2014, sobre el impuesto AIEM aplicable en las islas Canarias, establece un régimen fiscal especial. En particular, autoriza al Reino de España a eximir o reducir parcialmente del Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias (AIEM) determinados productos fabricados en las Islas Canarias que figuran en el anexo de la Decisión. Esta autorización es aplicable desde el 1 de julio de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2020. La diferencia de gravamen entre los productos a los que se aplica el régimen general y aquellos a los que se aplica una exención o reducción no puede exceder del 5 %, 10 %, 15 % o 25 %, dependiendo del producto.

Dicha Decisión sustituyó a la Decisión 2002/546/CE del Consejo[2], de 20 de junio de 2002, que se basa en el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que confiere el estatuto de región ultraperiférica de la Unión a las Islas Canarias. Este artículo reconoce las limitaciones permanentes a las que se enfrentan las regiones ultraperiféricas —la lejanía, la insularidad, las reducidas dimensiones, el relieve y el clima adversos, y la dependencia económica de un reducido número de productos— y permite la adopción de medidas específicas adaptadas a estas regiones. Las razones subyacentes a la adopción del régimen especial son los problemas a los que se enfrentan las Islas Canarias debido a su aislamiento y a la fragmentación del mercado local. Esto genera dificultades ligadas sobre todo a los costes de producción más elevados (transporte, energía, suministros de materias primas, tratamiento de residuos, etc.) y a la limitada diversificación de la economía, que es más frágil y sensible frente a una evolución adversa que los mercados europeos y mundiales.

En otras palabras, las medidas especiales se adoptaron para contrarrestar las desventajas sufridas por las Islas Canarias y permitir así el desarrollo de su economía. Las medidas se dirigen especialmente a fortalecer la industria local, fomentando su competitividad, que se ve desaventajada por la ubicación, la estructura y las dimensiones del mercado.

El artículo 2 de la Decisión n.º 377/2014/UE del Consejo obliga a las autoridades españolas a presentar a la Comisión, no más tarde del 30 de septiembre de 2017, un informe sobre la aplicación del AIEM. El objetivo del informe es evaluar el impacto de las medidas adoptadas y su contribución a la promoción o el mantenimiento de las actividades económicas locales, teniendo en cuenta las desventajas a las que se enfrentan las Islas Canarias. España presentó el informe provisional a la Comisión en octubre de 2017 (anexo 1). Se adjunta también una traducción del informe en inglés (anexo 2). La Comisión llevó a cabo un análisis adicional y tuvo que realizar más intercambios con las autoridades españolas durante el año 2018 para finalizar la evaluación.

[2] Decisión 2002/546/CE del Consejo, de 20 de junio de 2002, relativa al régimen del impuesto AIEM aplicable en las Islas Canarias (DO L 179 de 9.7.2002, p. 22).

Además, el artículo 2 de la Decisión n.º 377/2014/UE del Consejo exige a la Comisión que presente un informe al Consejo que incluya un análisis económico y social completo de la aplicación del régimen especial relativo al AIEM y, en su caso, una propuesta de adaptación de las disposiciones de la presente Decisión.

B. Resumen

El objetivo del presente informe es examinar el impacto de las medidas adoptadas en el marco de la Decisión, para el período comprendido entre el 1 de julio de 2014 y el final de 2016, y evaluar su contribución a la promoción o el mantenimiento de las actividades económicas locales. Se tienen debidamente en cuenta los obstáculos a los que se enfrentan las Islas Canarias.

En general, parece que entre 2014 y 2016 las medidas en vigor han contribuido a la recuperación económica de la región ultraperiférica en cuestión. Existen tendencias positivas visibles generadas por las exenciones del AIEM, como el crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) y el aumento positivo del número de empresas y puestos de trabajo creados. En el mismo período, se incrementaron los ingresos procedentes del AIEM. Las importaciones de productos sujetos al AIEM también aumentaron entre 2014 y 2016. La comparación de los productos locales, que se han beneficiado y siguen beneficiándose de las medidas especiales en cuestión, con productos importados comparables sujetos al AIEM, no ha puesto de manifiesto efectos negativos mensurables para los productos importados en las categorías de mercancías afectadas.

C. Análisis

Este análisis se basa en los datos facilitados por las autoridades españolas en su informe provisional para el período comprendido entre el 1 de julio de 2014 y el final de 2016, presentado a la Comisión de conformidad con el artículo 2 de la Decisión. El informe describe diversos factores, entre ellos los cambios que tuvieron lugar después de la entrada en vigor de la Decisión en 2014.

1. Crecimiento económico: variables de actividad y empleo

Durante el período analizado, en que estaba vigente el régimen especial del AIEM, se han observado numerosas tendencias positivas. Se facilitan varios ejemplos para demostrar el impacto de las medidas relacionadas con el AIEM y su contribución al mantenimiento o al desarrollo de las actividades económicas locales. Sin embargo, queda claro que la actividad industrial se ve influida por una multitud de factores, como el contexto económico, el marco de otros impuestos y costes que afectan a las operaciones, así como las condiciones cambiantes en los sistemas de mercado y de distribución. Por lo tanto, aislar los efectos directos del AIEM sobre la actividad industrial en las Islas Canarias es un ejercicio complejo.

En términos generales, el entorno económico desde 2014 ha experimentado un período de crecimiento global estable en todo el mundo y una recuperación económica tanto a nivel nacional como europeo. A partir de 2014, la economía canaria ha empezado a recuperarse y ha seguido expandiéndose hasta la fecha actual, acelerándose el crecimiento del PIB real hasta alcanzar el 3,5 % en 2016. Este porcentaje es superior al de España, la EU-28 y la media mundial para el mismo año. Por otra parte, el número de empresas en los sectores manufacturero, minero y de la explotación de canteras que se benefician del AIEM («industria AIEM», que representa el 67,3 % del número total de las empresas) aumentó entre 2014 y 2016, mientras que las empresas que no se benefician del AIEM («industria no AIEM») disminuyeron entre 2014 y 2016. En términos cuantitativos, en 2015, en la industria AIEM, hubo 14 empresas más que en el año anterior, y en 2016 hubo 41 nuevas empresas adicionales.

Por lo que se refiere al empleo en la industria AIEM, los datos facilitados en el informe muestran un crecimiento anual del número de empleados inscritos durante el período 2014-2016. En términos cuantitativos, el número de empleos en la industria AIEM aumentó de 20 050 puestos de trabajo en 2013 a 21 541 en 2016. Los únicos sectores en los que se registró una disminución fueron los siguientes: *otras industrias extractivas, fabricación de bebidas, elaboración de productos de tabaco, fabricación de pasta papelera, papel y productos de papel* y, por último, *fabricación de productos de caucho y plásticos*. El análisis intrasectorial revela la importancia relativa del empleo en el sector de la *elaboración de productos alimenticios* dentro de la industria AIEM global. Le sigue la *fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo,* y la *fabricación de bebidas*.

Al analizar diferentes sectores, los datos españoles muestran que el sector de los servicios, que representa la mayor parte de la economía canaria, se ha desarrollado favorablemente a partir de 2014. El turismo, que representa casi el 32 % del PIB regional, se ha recuperado considerablemente en los últimos años y, tras una pequeña disminución en 2015, alcanzó incluso cifras récord en 2016, ayudado por un contexto de incertidumbre política en varios países del norte de África y de Oriente Próximo. El dinamismo del sector turístico continúa hasta la fecha y ha dado como resultado un aumento de su participación en términos de contribución al valor añadido bruto y al empleo en la economía global de las Islas Canarias. Cabe asumir que las medidas AIEM para la promoción de las actividades locales han tenido un efecto positivo en el sentido de que las empresas locales están preparadas para ofrecer un servicio de mejor calidad, lo que garantiza un crecimiento sostenido del turismo en esta región. El informe demuestra que las empresas locales han ido consolidando el despliegue de sistemas de gestión de la calidad con el fin de garantizar que los productos y servicios que ofrecen se ajusten a las normas que infunden confianza en los consumidores. Esto refleja el compromiso de las empresas locales con la eficiencia de la producción y la competitividad. La tendencia es especialmente cierta por lo que se refiere a las empresas que operan en los sectores de la alimentación y el envasado, de las cuales más del 41,9 % poseen una certificación de seguridad alimentaria externa y otro 9,3 % se encontraban en proceso de obtenerla en 2017.

Los tipos medios aplicados a las importaciones de productos sujetos al AIEM, con excepción de los productos de tabaco, son aproximadamente del 7 % (7,1 % en 2016). Esto indica que los tipos medios en el nuevo período durante el que está en vigor el AIEM son, en general, similares a los tipos medios del período anterior (7,2 %) y, por lo tanto, no hay ningún cambio en la carga impuesta por esta tasa.

Un análisis más detallado por sectores e importaciones de productos sujetos al AIEM revela que la mayoría de las industrias experimentó un aumento de las importaciones después de 2014, con la excepción de tres sectores. Las importaciones de *productos químicos* disminuyeron constantemente entre 2014 y 2016; los *materiales de construcción* disminuyeron significativamente en 2015 para volver a aumentar en 2016, si bien se mantuvieron en niveles más bajos que en 2014; y la *elaboración de productos alimenticios* fluctuó a la baja en 2015, antes de aumentar en 2016. En general, las importaciones de productos sujetos al AIEM aumentaron entre 2014 y 2016, a pesar de una ralentización en 2015.

Los datos presentados indican, por tanto, que la Decisión del Consejo de 12 de junio de 2014 cumple su objetivo. No obstante, las empresas que operan en el mercado local siguen encontrándose en situación de desventaja y aún es necesaria esta medida específica. Este aspecto se analizará en la subsección 3.

2. Propuesta de ajustes técnicos

Las autoridades españolas mencionaron en el informe intermedio un número limitado de modificaciones de los tipos impositivos y de los códigos arancelarios en relación con los productos AIEM especificados en el anexo.

Para poder resolver los problemas derivados de las modificaciones de la clasificación arancelaria de los productos, España solicita el establecimiento de un mecanismo ágil que permita una actualización relativamente fácil de la lista de productos para los que se permite un diferencial impositivo.

Las modificaciones necesarias de las listas de los tipos impositivos y de los códigos arancelarios, así como un mecanismo ágil para su modificación, podrían considerarse en una fase posterior durante la renovación de la Decisión.

3. Desventajas subsistentes que justifican la necesidad de seguir aplicando el régimen especial relativo al AIEM

Las Islas Canarias siguen sufriendo una serie de graves desventajas. Por esta razón, su industria local sigue siendo muy vulnerable y exige medidas para proteger un sector muy estratégico, que genera riqueza y estabilidad y que tiene la capacidad de garantizar el suministro de bienes al mercado en caso de problemas de suministro externo. A este respecto, según el informe, persisten las limitaciones estructurales indicadas en los considerandos de la Decisión del Consejo.

Existen ciertos obstáculos permanentes en las Islas Canarias que obstaculizan el desarrollo económico de la región: el aislamiento geográfico, la fragmentación y las reducidas dimensiones del mercado. Estas circunstancias repercuten en muchos aspectos importantes relacionados con el desarrollo económico de la zona.

Uno de los obstáculos en la economía canaria sigue siendo la alta especialización en los servicios (más del 85 % del VAB), cifra muy superior a la media nacional en España (74 % del VAB). En este sector, la actividad predominante en el archipiélago sigue siendo el turismo. Su contribución al PIB, teniendo en cuenta los efectos directos e indirectos, ha aumentado a más del 34 % en comparación con una media nacional ligeramente superior al 11 %. El número de puestos de trabajo vinculados directa o indirectamente al turismo en las Islas Canarias equivale a alrededor del 40 % del total, frente a una media nacional del 13 %.

Asimismo, debe tenerse en cuenta la limitación de los medios de transporte de las Islas Canarias, que limita la circulación de mercancías, en particular entre islas (solo por vía aérea o marítima). Según el informe, los costes del transporte interinsular siguen siendo elevados en comparación con el transporte de mercancías entre las islas y el continente. Esta limitación es aún mayor en lo que respecta a las rutas hacia las islas que no albergan capitales de provincia, ya que sus costes de transporte son más elevados que entre las islas con capitales de provincia. El coste del transporte entre islas capitalinas e islas no capitalinas puede ser superior al coste del transporte entre las Islas Canarias y el territorio continental de España. Lo mismo ocurre con el coste del suministro de materias primas que, en general, y con algunas excepciones en determinadas rutas, es mayor que el coste de suministro del envío de productos al extranjero. Esta restricción conduce a una menor eficiencia y a un mayor coste de producción en la región.

Las empresas canarias soportan elevados costes ambientales. Como consecuencia de la disponibilidad relativamente más limitada de recursos hídricos, las empresas de las Islas Canarias soportan un coste unitario de agua significativamente superior al de la media de España en su conjunto. Además, la eliminación de residuos industriales y el tratamiento de residuos tóxicos siguen generando elevados costes medioambientales en las Islas. Todavía no hay instalaciones de reciclado, excepto para determinados productos (que incluyen la gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos), por lo que los residuos aún deben transportarse al territorio continental y los residuos tóxicos deben tratarse fuera de las Islas Canarias. Según los datos de 2017 facilitados en el informe, los costes unitarios de las diversas formas de residuos son más elevados en las Islas Canarias que en el territorio continental de España, con una diferencia generalmente superior al 50 %. Además, en algunos casos, como los de las baterías alcalinas, los equipos informáticos y electrónicos, y los lodos, los costes de gestión son más de veinte veces superiores en las Islas Canarias que en la España peninsular. Estos costes más elevados en los que incurren las empresas canarias en comparación con sus competidores en el continente europeo, que pueden utilizar materias primas recicladas, resultan en una pérdida de competitividad para la industria de las Islas.

D. Conclusiones

Las medidas especiales introducidas por la Decisión n.º 377/2014/UE del Consejo, de 12 de junio de 2014, tienen una incidencia positiva en las condiciones económicas y sociales de las Islas. Las medidas AIEM aplicadas en las Islas Canarias son necesarias y proporcionales a los

objetivos fijados por la Decisión. Las desventajas que afectan al archipiélago (en particular, la lejanía, las reducidas dimensiones y la fragmentación del mercado local) siguen existiendo y dan lugar a costes adicionales, que no se ven sobrecompensados por la aplicación de las exenciones permitidas a determinados productos AIEM.

A pesar de la desaceleración económica provocada por la crisis financiera, parece que la economía local empezó a recuperarse a partir de 2014, gracias también a los efectos positivos de las medidas AIEM. No obstante, habida cuenta de las desventajas relacionadas con la situación específica de las Islas Canarias, la continuación de estas medidas sigue estando justificada. En particular, y pese a la tendencia positiva, parece que las Islas siguen estando, en muchos aspectos, en situación de desventaja.

Sin embargo, los datos presentados en el informe intermedio de las Islas Canarias no son suficientes para realizar un análisis completo de los aspectos económicos y sociales, por lo que la conclusión se basa en parte en las declaraciones del informe, que no siempre pueden verificarse.

La Comisión no ha recibido ninguna queja sobre un posible impacto negativo de las medidas AIEM en el funcionamiento del mercado interior. Una posible reducción o eliminación de la protección otorgada mediante el AIEM podría resultar perjudicial para la industria local y, en general, para el desarrollo económico y social de las Islas Canarias.

En vista de lo anterior, la Comisión concluye que las medidas AIEM actualmente en vigor, de conformidad con la Decisión n.º 377/2014/UE del Consejo, de 12 de junio de 2014, siguen estando justificadas y son proporcionadas. Además, la Comisión considera que no es necesaria ninguna propuesta de adaptación de las disposiciones vigentes de la Decisión.