

Bruxelas, 28.2.2019
COM(2019) 116 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO

**relativo à aplicação de disposições especiais em matéria do regime do imposto AIEM
aplicável às ilhas Canárias
(apresentado em conformidade com o artigo 2.º da Decisão 377/2014/EU do Conselho, de
12 de junho de 2014)**

ÍNDICE

A.	Contexto	2
B.	Resumo	3
C.	Análise	3
1.	Crescimento económico — variáveis da atividade e do emprego	3
2.	Proposta de adaptações técnicas	5
3.	Desvantagens remanescentes que justificam a continuação da aplicação do regime especial relativo ao AIEM	5
D.	Conclusões.....	6

A. Contexto

O imposto AIEM («Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías en las islas Canarias») é um imposto aplicável aos produtos importados para as ilhas Canárias ou aí obtidos. Tendo em conta os numerosos obstáculos com que se deparam as Ilhas Canárias, a Decisão 377/2014/UE do Conselho¹, de 12 de junho de 2014, relativa ao regime do imposto AIEM aplicável às Ilhas Canárias, prevê um regime fiscal especial. Em especial, autoriza o Reino de Espanha a isentar total ou parcialmente do imposto AIEM determinados produtos produzidos nas Ilhas Canárias que constam do anexo da decisão. Essa autorização é aplicável de 1 de julho de 2014 até 31 de dezembro de 2020. A diferença de tributação entre os produtos tributados regularmente e os produtos aos quais se aplica uma isenção total ou parcial não pode ser superior a 5 %, 10 %, 15 % ou 25 %, consoante o produto.

Essa decisão substituiu a Decisão 2002/546/CE do Conselho², de 20 de junho de 2002, que se baseia no artigo 349.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que confere às Ilhas Canárias o estatuto de região ultraperiférica da UE. Este artigo reconhece as limitações permanentes com que se confrontam as regiões ultraperiféricas — pelo grande afastamento, pela insularidade, pela pequena superfície, pelo relevo e clima difíceis e pela sua dependência económica em relação a um pequeno número de produtos — e permite a adoção de medidas específicas a elas adaptadas. Os motivos subjacentes à adoção do regime especial são os problemas que as Ilhas Canárias enfrentam devido ao seu isolamento e à fragmentação do mercado local. Esta situação causa várias dificuldades, sobretudo relacionadas com os custos de produção mais elevados (transportes, energia, abastecimento de matérias-primas, tratamento de resíduos, etc.) e com a baixa diversificação da economia, que é menos robusta e mais sensível às mudanças negativas do que os mercados europeu e mundial.

Por outras palavras, as medidas especiais foram introduzidas para compensar as desvantagens das ilhas Canárias e, deste modo, permitir o desenvolvimento da respetiva economia. As medidas são especialmente orientadas para o reforço da indústria local e para a melhoria da sua posição concorrencial, prejudicada pela localização, estrutura e dimensão do mercado.

O artigo 2.º da Decisão 377/2014/UE do Conselho exige que as autoridades espanholas apresentem à Comissão, até 30 de setembro de 2017, um relatório sobre a aplicação do regime do imposto AIEM. O objetivo do relatório é avaliar o impacto das medidas tomadas e a sua contribuição para a promoção ou manutenção das atividades económicas locais, tendo em conta as desvantagens que afetam as ilhas Canárias. A Espanha apresentou o relatório intercalar à Comissão em outubro de 2017 (anexo 1). No anexo 2 encontra-se uma tradução do relatório em inglês. A Comissão realizou análises adicionais e teve de efetuar intercâmbios adicionais com as autoridades espanholas durante o ano de 2018, a fim de concluir a avaliação.

Além disso, o artigo 2.º da Decisão 377/2014/UE do Conselho exige que a Comissão apresente ao Conselho um relatório, de que constará uma análise económica e social completa da aplicação do regime especial do imposto AIEM, e eventualmente uma proposta destinada a adaptar as disposições da decisão.

¹ Decisão 377/2014/UE do Conselho, de 12 de junho de 2014, relativa ao regime do imposto AIEM aplicável às ilhas Canárias (JO L 182 de 21.6.2014, p. 4).

² Decisão 2002/546/CE do Conselho, de 20 de junho de 2002, relativa ao regime do imposto AIEM aplicável às ilhas Canárias (JO L 179 de 9.7.2002, p. 22).

B. Resumo

O objetivo do presente relatório é analisar o impacto das medidas tomadas ao abrigo da decisão para o período compreendido entre 1 de julho de 2014 e o final de 2016 e avaliar a sua contribuição para a promoção ou manutenção das atividades económicas locais. Os obstáculos com que se deparam as Ilhas Canárias são devidamente tidos em conta.

Em geral, afigura-se que, entre 2014 e 2016, as medidas em vigor contribuíram para a recuperação económica da região ultraperiférica em causa. São visíveis as tendências positivas geradas pelas isenções ao AIEM, tais como o crescimento do produto interno bruto (PIB) e o aumento do número de empresas e de postos de trabalho criados. No mesmo período, as receitas do imposto AIEM aumentaram. As importações de produtos sujeitos ao AIEM aumentaram também entre 2014 e 2016. A comparação entre os produtos locais que beneficiaram e continuam a beneficiar das medidas especiais em apreço e os produtos importados comparáveis sujeitos ao AIEM não revelou efeitos negativos mensuráveis sobre os produtos importados nas categorias de mercadorias em causa.

C. Análise

A análise baseia-se nos dados fornecidos pelas autoridades espanholas no seu relatório intercalar relativo ao período compreendido entre 1 de julho de 2014 e o final de 2016, apresentado à Comissão em conformidade com o artigo 2.º da decisão. O relatório descreve vários fatores, incluindo alterações que ocorreram após a entrada em vigor da decisão em 2014.

1. Crescimento económico — variáveis da atividade e do emprego

Durante o período analisado, verificou-se que a aplicação de regimes especiais ao imposto AIEM se fazia acompanhar por várias tendências positivas. São vários os exemplos que permitem comprovar o impacto das medidas relacionadas com a AIEM e o seu contributo para a manutenção ou o desenvolvimento das atividades económicas locais. Não deixa de ser claro, porém, que a atividade industrial é influenciada por múltiplos fatores, como o contexto económico, os outros impostos e os custos que afetam as operações, além da evolução das condições do mercado e dos sistemas de distribuição. Por isso se revela complicado tentar isolar o impacto direto do AIEM na atividade industrial nas Ilhas Canárias.

Em termos gerais, o contexto económico desde 2014 caracterizou-se por um período de crescimento estável a nível mundial e pela recuperação económica nacional e europeia. A partir de 2014, a economia das Canárias começou a recuperar e continuou a expandir-se até agora, tendo-se verificado uma aceleração do crescimento do PIB real, que atingiu os 3,5 % em 2016. Esta taxa é superior à da Espanha, da UE-28 e da média mundial no mesmo ano. Além disso, o número de empresas do setor transformador e do setor das indústrias extrativas que beneficiam do AIEM («setor do AIEM», que representa 67,3 % do total das empresas) aumentou entre 2014 e 2016, ao passo que o total das empresas que não beneficiam do AIEM

(«setor não AIEM») diminuiu entre 2014 e 2016. Em termos quantitativos, em 2015, o setor do AIEM registou mais 14 empresas do que no ano anterior e, em 2016, surgiram outras 41 novas empresas.

No que diz respeito ao emprego no setor do AIEM, os dados fornecidos no relatório demonstram um crescimento anual sucessivo dos trabalhadores registados durante o período 2014-2016. Em termos quantitativos, o número de postos de trabalho no setor do AIEM aumentou de 20 050, em 2013, para 21 541, em 2016. Os únicos setores que sofreram uma diminuição foram os seguintes: *Outras indústrias extrativas, indústrias das bebidas, indústria do tabaco, fabricação de pasta, de papel e cartão e seus artigos e, por último, fabricação de artigos de borracha e de matérias plásticas*. A análise intrassetorial revela o peso relativo significativo do emprego nas *indústrias alimentares* no conjunto do setor do AIEM. Segue-se a *indústria de produtos metálicos, exceto máquinas e equipamentos* e as *indústrias das bebidas*.

Os dados espanhóis da análise a diferentes setores mostram que o setor dos serviços, que representa a maior parte da economia das Ilhas Canárias, teve bons resultados a partir de 2014. O turismo, que contribui com cerca de 32 % do PIB regional, recuperou fortemente nos últimos anos e, após um pequeno declínio em 2015, alcançou mesmo valores recorde em 2016, coadjuvado pelo contexto de incerteza política verificado em vários países do Norte de África e do Médio Oriente. O dinamismo do setor do turismo continua até à data. O resultado foi uma quota-parte acrescida do valor acrescentado bruto e do emprego na economia global das Ilhas Canárias. Podemos partir do princípio de que as medidas do AIEM para a promoção das atividades locais tiveram um efeito positivo na medida em que as empresas locais estão preparadas para oferecer um serviço de melhor qualidade, o que garante um crescimento sustentado do turismo nesta região. O relatório demonstra que as empresas locais têm vindo a consolidar a implantação de sistemas de gestão da qualidade para garantir que os produtos e serviços que oferecem cumprem normas que criam confiança nos consumidores. Este facto reflete o compromisso das empresas locais em relação à eficiência da produção e à competitividade. A tendência é especialmente verdadeira no que diz respeito às empresas que operam nos setores alimentar e das embalagens, das quais mais de 41,9 % possuem uma certificação externa em matéria de segurança alimentar e 9,3 % estavam em vias de a obter em 2017.

As taxas médias aplicadas às importações dos produtos sujeitos ao AIEM, com exceção dos produtos do tabaco, são aproximadamente de 7 % (7,1 % em 2016). Estes valores indicam que as taxas médias no novo período durante o qual o AIEM está em vigor são, em geral, semelhantes às taxas médias do período anterior (7,2 %), pelo que não há qualquer alteração dos encargos impostos por esta taxa.

Uma análise mais aprofundada por setores e importações de produtos sujeitos ao AIEM revela que a maioria das indústrias registou um aumento das importações após 2014, com exceção de três setores. As importações de *produtos químicos* diminuíram de forma constante entre 2014 e 2016; as dos *materiais de construção* diminuíram significativamente em 2015 para voltarem a aumentar em 2016, embora permanecendo a níveis inferiores aos de 2014; e nas *indústrias alimentares* verificou-se um decréscimo, em 2015, seguido de um aumento em 2016. Regras gerais, as importações de produtos sujeitos ao AIEM aumentaram entre 2014 e 2016, apesar do abrandamento de 2015.

Assim, os dados apresentados indicam que a decisão do Conselho de 12 de junho de 2014 cumpre o seu objetivo. Contudo, a situação das empresas que operam no mercado local

continua a ser de desvantagem, havendo ainda necessidade desta medida específica e direcionada. Este aspeto será analisado no ponto 3.

2. Proposta de adaptações técnicas

As autoridades espanholas mencionaram no relatório intercalar um número limitado de alterações às taxas de imposto e aos códigos pautais no que diz respeito aos produtos abrangidos pelo AIEM especificados no anexo.

Para poder resolver os problemas decorrentes de alterações da classificação pautal dos produtos, a Espanha solicita a criação de um mecanismo flexível que permita uma atualização relativamente fácil da lista de produtos que podem beneficiar de um diferencial de tributação.

As alterações necessárias às listas de taxas e códigos pautais, bem como um mecanismo flexível para os alterar, poderiam ser consideradas numa fase posterior durante a renovação da decisão.

3. Desvantagens remanescentes que justificam a continuação da aplicação do regime especial relativo ao AIEM

As ilhas Canárias continuam a sofrer de várias desvantagens severas. Por este motivo, a sua indústria local continua a ser muito vulnerável e exige medidas para salvaguardar um setor de grande importância estratégica, que gera riqueza e estabilidade e tem a capacidade de assegurar o fornecimento de bens ao mercado em caso de problemas com o abastecimento externo. A este respeito, de acordo com o relatório, os condicionalismos estruturais indicados nos considerandos da decisão do Conselho persistem.

Existem alguns obstáculos permanentes nas ilhas Canárias que impedem o desenvolvimento económico da região: isolamento geográfico, fragmentação e pequena dimensão do mercado. Estas circunstâncias afetam muitos aspetos importantes ligados ao desenvolvimento económico da zona.

Um dos obstáculos à economia das Ilhas Canárias continua a ser a sua elevada especialização no setor dos serviços (mais de 85 % do VAB) muito acima da média nacional em Espanha (74 % do VAB). Neste setor, a atividade predominante no arquipélago continua a ser o turismo. A sua contribuição para o PIB, quando são tidos em conta os efeitos diretos e indiretos, aumentou para mais de 34 %, em comparação com uma média nacional ligeiramente acima dos 11 %. O número de postos de trabalho direta ou indiretamente ligados ao turismo nas ilhas Canárias é equivalente a cerca de 40 % do total, em comparação com uma média nacional de 13 %.

Deve também ter-se em conta a limitação dos meios de transporte das Canárias que restringe a circulação de mercadorias, em especial entre as ilhas (apenas por via aérea ou marítima). De acordo com o relatório, os custos de expedição entre as ilhas continuam a ser elevados em

comparação com o transporte de mercadorias entre as ilhas e o continente. Esta limitação é ainda maior no que diz respeito às rotas para as ilhas onde não há capital provincial, com custos de transporte superiores aos verificados entre as ilhas com capitais de província. O custo do transporte de mercadorias entre estes dois tipos de ilhas (com e sem capital) pode ser superior ao custo do frete entre as ilhas Canárias e o continente espanhol. O mesmo se verifica no custo do fornecimento de matérias-primas que, de modo geral e embora com algumas exceções em certas rotas, é superior ao custo de transporte de mercadorias para fora. Tal restrição conduz a uma menor eficiência e a um custo de produção mais elevado na região.

As empresas das Ilhas Canárias suportam custos ambientais elevados. Devido à disponibilidade relativamente mais limitada dos recursos hídricos, as empresas das ilhas Canárias suportam um custo unitário da água significativamente mais elevado do que a média de Espanha no seu conjunto. Além disso, a eliminação de resíduos industriais e o tratamento de resíduos tóxicos continuam a suscitar elevados custos ambientais nas Ilhas Canárias. Ainda não há instalações de reciclagem, exceto para certos produtos (que incluem a gestão de resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos), e os resíduos ainda têm de ser transportados para o continente e os resíduos tóxicos ainda têm de ser tratados fora das Ilhas Canárias. De acordo com os dados de 2017 fornecidos no relatório, os custos unitários das diversas formas de resíduos são mais elevados nas Ilhas Canárias do que em Espanha continental, sendo a diferença geralmente superior a 50 %. Além disso, em alguns casos, como as pilhas alcalinas, os equipamentos informáticos e os equipamentos eletrónicos e as lamas, os custos de gestão são mais de 20 vezes superiores nas Ilhas Canárias do que em Espanha continental. Estes custos mais elevados suportados pelas empresas das Ilhas Canárias em comparação com os seus concorrentes no continente europeu, que podem utilizar matérias-primas recicladas, resultam numa perda de competitividade para a indústria nas Ilhas Canárias.

D. Conclusões

As medidas especiais introduzidas pela Decisão 377/2014/UE do Conselho, de 12 de junho de 2014, têm efeitos positivos no ambiente económico e social das ilhas. As medidas em matéria de AIEM aplicadas nas Ilhas Canárias são necessárias e proporcionais aos objetivos fixados pela decisão. As desvantagens que afetam o arquipélago (nomeadamente o seu afastamento, a sua pequena dimensão e a fragmentação do mercado local) continuam a apresentar e provocar custos adicionais, que não são sobrecompensados pela aplicação das isenções do AIEM permitidas para determinados produtos.

Apesar do abrandamento económico devido à crise financeira, afigura-se que a economia local começou a recuperar a partir de 2014, também graças aos efeitos positivos das medidas em matéria de AIEM. No entanto, tendo em conta as desvantagens ligadas à situação específica das Ilhas Canárias, a prossecução destas medidas continua a justificar-se. Em particular, deduz-se que a sua situação continua a ser desvantajosa em vários aspetos, apesar de se verificarem algumas tendências positivas.

No entanto, os dados apresentados no relatório intercalar das Ilhas Canárias não são suficientes para uma análise completa dos aspetos económicos e sociais, pelo que a conclusão é parcialmente baseada nas declarações do relatório, que nem sempre podem ser verificadas.

A Comissão não recebeu nenhuma queixa sobre um eventual impacto negativo que as medidas em matéria de AIEM pudessem ter sobre o funcionamento do mercado interno. Uma possível redução ou eliminação da proteção concedida pelo regime do AIEM pode ser prejudicial para a indústria local e, em geral, para o desenvolvimento económico e social das Canárias.

À luz do que precede, a Comissão conclui que as medidas em matéria de AIEM atualmente em vigor, em conformidade com a Decisão 377/2014/UE do Conselho, de 12 de junho de 2014, continuam a ser justificadas e proporcionadas. A Comissão considera igualmente que não é necessária uma proposta de adaptação das disposições em vigor da decisão.