

SOBRE LA ENTRADA DE CEUTA Y MELILLA EN LA UNION ADUANERA DE LA UNION EUROPEA

En los últimos años se han venido publicando algunos estudios sobre la entrada de ambas Ciudades Autónomas en la Unión Aduanera de la UE o, con más precisión, en el Territorio Aduanero Comunitario (en adelante, TAC). Entre ellos, destacamos los del bufete Roca Junyent (junio 2017), el de Equipo Económico (Mayo 2009) y, por supuesto, el encargado por PROMESA a la consultora CODEXA (diciembre 2018) y el realizado por PROCESA el pasado año.

Todos ellos muy bien documentados con muchos datos estadísticos, pero en ninguno de ellos, ni siquiera el de Promesa, se hace **una comparativa entre el coste de aplicar a las mercancías de importación de terceros países la Tarifa Exterior Común (en adelante, TEC) y el gravamen a las mismas del actual IPSI a la importación**. Sin ese estudio, no creemos que se pueda tomar una decisión sobre el coste que supondría para los importadores de mercancías la aplicación del régimen aduanero actual frente al que nos correspondería de estar integrados en el TAC.

La decisión de integrar a Melilla y Ceuta depende en exclusiva del Reino de España, pues fue España quien decidió dejarnos fuera en su momento manteniendo nuestra consideración de Territorios Francos -aunque no lo son la en la práctica- y la especificidad fiscal de no aplicar el IVA manteniendo el IPSI. Otra cosa es que la UE acepte nuestra entrada con condiciones fiscales distintas tal y como se pretende. **Nos parece muy bien la reciente iniciativa del Partido Popular** de instar al Gobierno de España nuestra entrada en la Unión Aduanera, aunque entendemos que hubiera sido mejor plantearla a través de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Melilla. Lástima que hayan tardado quince años en cumplir una de sus promesas electorales repetida en las tres últimas convocatorias.

Ante esta última posibilidad, recientemente **el Gobierno de España ya dejó clara su posición en la respuesta a una pregunta parlamentaria del Grupo Socialista**. La respuesta de 16 de marzo de 2018 fue, literalmente: *"La inclusión de Ceuta y Melilla en el territorio aduanero de la UE supondría, pues la aplicación del Arancel Aduanero Común, que grava la importación de mercancías en el ámbito comunitario, así como la Política Comercial Común y de los impuestos armonizados, como el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y los impuestos Especiales"*. Y añade: *"Dado que los condicionamientos específicos de dicha integración no serían compatibles con el mantenimiento de las actividades que en ambas Ciudades pudieran llevarse a cabo al amparo de su condición de territorio franco aduanero, se considera que la oportunidad de la medida planteada debería ir precedida del oportuno estudio y análisis de sus efectos"*. Entendemos que el actual Gobierno no ha cambiado de criterio y habría que facilitarle el estudio para intentar hacerles cambiar de opinión.

Por supuesto, **en esta incorporación entendemos que sería posible y condición "sine qua non" mantener los beneficios fiscales de nuestro REF en cuanto a la imposición directa** (IRPF, ISS, Patrimonio), **las posibles ventajas o ayudas del artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)** que nos podrían corresponder como zona afectada por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes por nuestra extraterritorialidad y, **en cuanto a fiscalidad indirecta interior, según el criterio del Gobierno, conllevaría la desaparición del**

IPSI y la implantación del IVA con tipos reducidos que entendemos sería asumible por Bruselas. También **se podrían y deberían mantener las otras ventajas fiscales** que disfrutamos en Ceuta y Melilla en cuanto a la bonificación de las tasas portuarias, en las cargas sociales de los trabajadores por cuenta ajena, las ayudas para desalinización de las aguas y las bonificaciones al transporte marítimo y aéreo a los residentes, así como la aún no desarrollada bonificación al transporte marítimo de mercancías que sí se aplica en Canarias y Baleares y ningún partido ha exigido su desarrollo de aplicación desde 2017

Otra tema a valorar son las **consecuencias para las arcas municipales y la recaudación del IPSI** que nutre la mayor parte de los presupuestos de la CAM en cuanto ingresos fiscales. En el reciente estudio de Promesa, sus autores, estiman que si se aplicara un indicador lineal de población nos podrían corresponder unos 62 millones de euros, pero por aplicación de una simple regla de tres en comparación con lo que recauda La Rioja con la que -como todo el mundo sabe- tenemos muchas similitudes en cuanto a la estructura económica. Lógicamente, **habría que valorar si la actual reglamentación** de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre que regula **la financiación de las CCAA** y la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los **Fondos de Compensación Interterritorial**, modificada a su vez por Ley 23/2009, de 18 de diciembre podría compensar las pérdidas de recaudación del IPSI y **si se pueden mantener o incluso incrementar la financiación de Fondos FEDER y del Fondo Social Europeo**

Por otra parte, **con la aplicación del IVA, la carga fiscal asumida por los consumidores se incrementaría significativamente** pues los tipos impositivos del IPSI oscilan del 0,5 al 10% mientras que los del IVA son del 21% y los reducidos del 4% y 10%. A los empresarios nos beneficia el IVA pues un impuesto neutral que se repercute sobre los consumidores finales sin que afecte a nuestros costes. Los ciudadanos con las rentas más altas, afectos en su mayoría al sector público, los funcionarios, soportarían la mayor parte de esta carga impositiva dada su mayor capacidad de consumo.

Todos los estudios antes referenciados, incluido el de Promesa, no tenían en cuenta ni el cierre de la aduana comercial ni el bloqueo total del comercio fronterizo que existe en la actualidad y que muchos nos tememos que Marruecos aproveche para impedirlo en el futuro cuando se levante el cierre de la frontera consecuencia directa del COVID. Aunque este posible cierre definitivo del comercio fronterizo es una amenaza que nos acompaña desde hace ya mucho años y no, es por tanto, novedad alguna ni debe ser la justificación para plantear ahora la entrada en la Unión Aduanera.

En nuestra opinión, en la situación actual y en un futuro próximo, mientras no cambie la estructura económica de la Ciudad, y se puedan generar recursos distintos a los que aportaba el comercio fronterizo tales como la "manufacturación de productos" o industrias de transformación no tienen sentido pues no aporta ventaja alguna al comercio de importación y exportación en Melilla, aunque depauperado en los últimos años, es la actividad privada que aporta más al PIB de Melilla. Las importaciones se verían gravadas por la TEC encareciendo las mismas y a la que hay que añadir el IPSI actual -que no es repercutible- o, en su caso, el IVA que si es deducible en las liquidaciones mensuales o trimestrales aun cuando no se vendan las mercancías y, por tanto, no es un mayor coste de las importaciones- no como ahora- que pagas el IPSI vendas o no las mercancías.

Tenemos actualmente **dos dificultades administrativas en el comercio internacional desde Ceuta y Melilla**. Una, es la de obtener los **certificados fitosanitarios** para los productos alimenticios, aunque provisionalmente pero con buenas perspectivas para el futuro, ya se ha solucionado. La otra, es la obtención del **certificado EUR1** de las mercancías que se han importado en Melilla y que sin perder su origen comunitario pueden ser exportadas a países como Argelia y Marruecos y que permite que se beneficien de las exenciones arancelarias dentro del acuerdo Euro Mediterráneo. Ya estamos trabajando con la D. Gral. de Aduanas e IIEE para poder solucionarlo.

De conseguir salvar estas trabas burocráticas, los comerciantes de Melilla podrían exportar, aunque la aduana Comercial de Beni-Enzar siguiera bloqueada por Marruecos. Tenemos conexiones marítimas con Marruecos y Argelia desde nuestro puerto. **El hecho de entrar en el TAC tampoco nos garantiza que Marruecos vuelva a activar la aduana BAB-MELILLA** pues España y la UE podría pedirlo, pero no puede imponerla a Marruecos. Sería una de las primeras cuestiones a plantear oficialmente en Bruselas antes de tomar ninguna decisión.

Ninguno de los estudios realizados se decanta por una entrada plena sin condiciones. **Todos ellos dan varias opciones:** 1) seguir igual que hasta ahora. 2) Entrar en el TAC pero sin renunciar a la especificidad de Territorio Franco. 3) Integración plena. y una cuarta que añadimos nosotros: mantener la actual situación introduciendo mejoras fiscales (por ejemplo, en la gestión del IPSI) y aplicación del Código Aduanero de la Unión (CAU)

Analicemos cada una de ellas:

- 1) **Seguir igual que hasta ahora.** No hace falta decir nada más que las famosas Reglas de origen se han visto que son absolutamente ineficaces; que el famoso Territorio Franco es más un título que una herramienta económica efectiva y, a falta del estudio concreto, los aranceles comunitarios que se aplican hoy a las mercancías de terceros países se han visto muy reducidos en los años de funcionamiento de la Unión Aduanera y, por último, que el IPSI es una verdadera "barrera" arancelaria y una figura impositiva obsoleta en estos tiempos. En resumen, **no podemos seguir igual**.
- 2) **Entrar en el TAC pero sin renunciar a la especificidad de Territorio Franco.** Aunque es posible, dependería de la negociación con la CEE, se mantendría la barrera arancelaria del IPSI actual y, además, habría que rectificar todo lo relativo a la obtención de la condición de "comunitario" para que los productos fabricados en Melilla con mercancías de terceros países pudiesen adquirir ese carácter y circular libremente por toda la CEE. **Complicada y de larga tramitación.**
- 3) **Integración plena con condiciones.** Creemos que no debemos pronunciarnos al respecto a falta de conocer la repercusión económica de la implantación del IVA o del "nuevo" IPSI (similar al IGIC canario) y el coste a aplicar la TEC a los productos de terceros países ya que a los comunitarios no se aplican o, en su caso, el arancel propio como el AIEM (Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias) que se aplica a todas las importaciones independientemente de su origen.

Habría que diseñar ambas figuras impositivas y calcular el coste de importaciones tanto de mercancías comunitarias como de terceros países que estimamos suponían estas últimas algo más del 40% de las importaciones que se hacían en Melilla antes de la reducción del comercio fronterizo que empezó a mediados de 2017, empeoró con el cierre de la aduana comercial en 2018 y se ha visto reducido a cero durante la pandemia. **El pertenecer al TAC no garantiza la reapertura de esa aduana**, pero incluso sin ello se podrán seguir haciendo exportaciones por vía marítima y se debería potenciar el régimen de viajeros en las condiciones que estime Marruecos en correspondencia al que se aplica en la UE a los viajeros procedentes de Marruecos. **Esta opción, como la anterior, tiene una larga y compleja negociación con Bruselas y un cambio legislativo muy profundo.**

- 4) **Mantener la actual situación introduciendo mejoras fiscales (por ejemplo, en la gestión del IPSI) y aplicación del Código Aduanero de la Unión (CAU).**- Nos inclinamos por esta cuarta opción. La decisión de aplicar las normas del CAU, aunque Ceuta y Melilla, están fuera del TAC, su aplicación depende exclusivamente de la Aduana Española y no le supone mayor esfuerzo administrativo ni a los funcionarios ni a los operadores económicos. La aplicación del CAU tiene muchas mejoras respecto a la actual gestión aduanera en Melilla y **permitiría utilizar los múltiples destinos y regímenes aduaneros previstos** en el mismo.

Como ventajas podemos indicar:

- a) una aplicación más uniforme y simplificada de la legislación aduanera por los Estados miembros de la Unión Europea y la creación de un verdadero entorno electrónico mediante el uso de las tecnologías de la información (aduana electrónica).
- b) El establecimiento de un procedimiento administrativo para adoptar cualquier decisión relativa a la aplicación de la legislación aduanera.
- c) La fusión y reclasificación de determinados regímenes aduaneros, como regímenes especiales,
- d) Distintos destinos aduaneros como el perfeccionamiento activo, la transformación bajo control aduanero, la importación temporal y el perfeccionamiento pasivo.
- e) La modificación de los criterios para obtener al estatuto de operador económico autorizado (OEA).
- f) La introducción de nuevas simplificaciones aduaneras, así como una regularización más precisa y segura respecto del procedimiento aduanero para la introducción y salida de las mercancías de la Unión Europea a través de la creación de un nuevo marco común de análisis de riesgos.
- g) Las Zonas Francas pasan a ser un régimen aduanero en vez de un destino y se exige que sean cerradas. Advierto que las transformaciones o ensamblajes realizados al amparo de una Zona Franca no conceden "per se" el estatuto comunitario de las nuevas mercancías obtenidas (vid. Capítulo 2 del REGLAMENTO(CEE)N°2454/93 DE LA COMISIÓN de 2 de julio de 1993) Su gran y casi única ventaja es que no tributan por la importación de los mismas mientras se encuentren depositadas en ella.

Dicho todo lo anterior, por supuesto, independientemente de la entrada o no en la Unión Aduanera, **somos partidarios de adoptar** de una vez por todas las -electoralmente anunciadas una y otra vez- **medidas de mejorar la gestión del IPSI o, mejor incluso, adaptarla directamente a la del IVA o la del IGIC.**

Lógicamente, y en paralelo, **se necesitaría mejorar la financiación de la CAM** ante la pérdida de recaudación como consecuencia de la brutal caída del comercio de importación tal y como detallamos en la primera página de este Informe.

Lamentablemente, a excepción del estudio de PROCESA, ninguno de los otros valora y cuantifica las consecuencias económicas de entrar en la Unión Aduanera y su impacto en el PIB y en el empleo. El estudio de Ceuta estima en **103 millones de retracción económica: una contracción del PIB del 6,2 %, o lo que es lo mismo, 1.400 empleos regulares menos.** Posiblemente, en Melilla fuese aún mayor pues en Melilla entraba hasta hace poco muchísima más mercancía de terceros países que en Ceuta.

Es una pena que **en el estudio encargado a CODEXA no se haya exigido a sus autores lo que estaba previsto en los pliegos:** "*Repercusión económica de los distintos escenarios tras la entrada en la Unión Aduanera de Melilla. Disminución de ingresos por IPSI y alternativas para su compensación, aumento de la inflación por posible aplicación del IVA y corrección de la misma,*" . Entendemos que se les debería exigir que lo realicen dado el coste pagado por el estudio y el incumplimiento de sus requisitos.

En nuestra opinión, hasta no tener este estudio del impacto económico y el de la comparativa entre la TEC y el IPSI aplicable a las mercancías importadas creo que no se debe tomar ninguna decisión sobre la solicitud de entrar en la Unión Aduanera.

Esperamos con este Informe haber aportado alguna idea nueva para poder tomar la decisión más acertada para nuestro futuro.

CARMELO MARTINEZ RODRIGUEZ, S.L.



José Luis Martínez Lázaro