

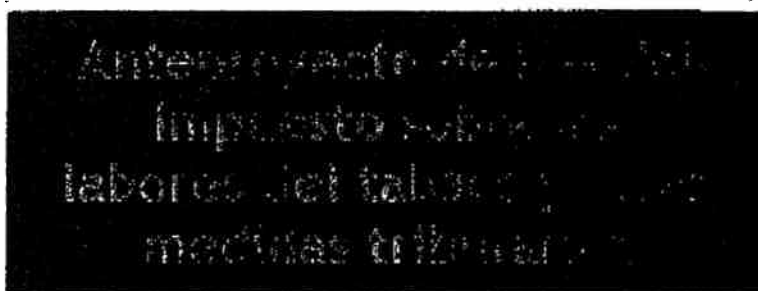


Consejo Económico y Social de Canarias

DICTAMEN 4/2010

Del Consejo Económico y Social de Canarias

sobre el avance de



Dictamen preceptivo, solicitado por el Gobierno
con fecha 4 de octubre de 2010
por el procedimiento de urgencia

Aprobado por el Pleno del Consejo en sesión de
trabajo de fecha 25 de Octubre de 2010

DICTAMEN 4/2010

DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS

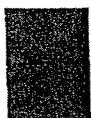
sobre el avance de

Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias.

Preceptivo, solicitado por el Gobierno de Canarias por el trámite de urgencia.

Sumario

| | |
|--|----|
| DICTAMEN 4/2010 | 1 |
| I. ANTECEDENTES..... | 5 |
| II. CONTENIDO DEL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY DEL IMPUESTO SOBRE LAS LABORES DEL TABACO Y OTRAS MEDIDAS TRIBUTARIAS". | 7 |
| 1. Estructura y finalidad del texto sobre el que se dictamina. | 7 |
| 2. Contenido. | 7 |
| 2.1. Exposición de Motivos. | 7 |
| 2.2. Texto articulado. | 7 |
| 2.3. Otras disposiciones. | 10 |
| III. OBSERVACIONES AL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY DEL IMPUESTO SOBRE LAS LABORES DEL TABACO Y OTRAS MEDIDAS TRIBUTARIAS". | 12 |
| 1. Observaciones de carácter previo. | 12 |
| 1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo: | 12 |
| 1.1.1. Acerca de la solicitud de Dictamen del CES por el procedimiento de urgencia. | 12 |
| 1.1.2. Acerca de la documentación que acompaña al Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias. | 13 |
| 1.2. Acerca del contenido de la Lista de evaluación del Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias. | 14 |
| 2. Observaciones de carácter general..... | 16 |
| 2.1. Sobre la industria del tabaco en Canarias..... | 16 |
| 2.1.1. Una aproximación histórica a la trascendencia de la industria del tabaco en Canarias..... | 16 |
| 2.1.2. La industria del tabaco de Canarias en la actualidad..... | 17 |
| 2.2. Fiscalidad del tabaco en Canarias | 19 |
| 2.3. Sobre las líneas generales y los objetivos del Anteproyecto de ley | 21 |
| 3. Observaciones de carácter particular..... | 23 |
| 3.1. Acerca de la Exposición de Motivos..... | 23 |
| 3.2. Capítulo II, El hecho imponible..... | 23 |
| 3.2.1. A propósito del tratamiento de las Exenciones, del Artículo 6.2, "exenciones a las labores de tabaco entregadas por tiendas libres de impuestos". | 23 |
| 3.2.2. Sobre la exención de cigarros y cigarrillos hechos a mano que incorporen el precinto de calidad de la marca de garantía "Cigarros de Canarias", del Artículo 6.4..... | 24 |
| 3.3. Capítulo VI, Tipos de gravamen | 24 |
| IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. | 28 |



DICTAMEN 4/2010

DICTAMEN 4/2010 del CES:

Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias

Dictamen preceptivo, solicitado por el Gobierno con fecha 4 de octubre de 2010 por el trámite de urgencia.

Aprobado por el Pleno del Consejo en sesión de trabajo de fecha 25 de octubre de 2010

Para más información:

Gabinete Técnico de Estudios y Documentación
Secretaría General

Ramón Aymerich de Vega (Estudios): Extensión 172
Juan Peña García (Documentación): Extensión 147
Francisco Cruz Delgado (Apoyo Documental): Extensión 173
Marí Carmen Reyes Marrero (Publicaciones): Extensión 143
Jaime de Querol Orozco (Apoyo Informático): Extensión 144

Plaza de la Feria, nº 1. Edificio Marina - Entreplanta
35003 LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

Tlf: 928 384963 y 928 384932
Fax: 928 384897

E-mail: gabinete.ces@gobiernodecanarias.org
Web: www.cescanarias.org

Dictamen 4/2010 del CES
preceptivo, solicitado por el Gobierno, sobre el avance de
**"Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre las labores del tabaco y
otras medidas tributarias"**

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, previa tramitación de la *Comisión Permanente de Trabajo de Política Fiscal y Comercial y de Relaciones con la Unión Europea*, y de conformidad con el procedimiento establecido en el *Reglamento de Organización y Funcionamiento, Decreto 312/1993, de 10 de diciembre*, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba por unanimidad en sesión del día 25 de octubre de 2010, con los requisitos que establece el artículo 10.1.c) de la precitada *Ley 1/1992, de 27 de abril*, el siguiente,

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES.

1. El día 4 de octubre de 2010, tiene entrada en el Consejo la solicitud de dictamen, preceptivo previo del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.1, de la *Ley 1/1992, de 27 de Abril, de creación del CES*, por el procedimiento de urgencia, sobre el avance de "Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias", en cumplimiento de lo establecido en el artículo 4.2 a) y 5 de la *Ley citada*.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 5.3, de la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, el dictamen habrá de ser emitido en el plazo de diez días hábiles, contado desde la recepción de la petición de Dictamen.

2. En relación a lo dispuesto en el artículo 5.2 de la misma *Ley 1/1992*, citada, con la solicitud de dictamen se acompaña la siguiente documentación:
 - Avance de Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias.
 - Acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que éste acuerda solicitar el Dictamen preceptivo del CES, por el procedimiento de urgencia.
 - Informe sobre la oportunidad, objetivos y principios generales del Anteproyecto de Ley, que contiene la Lista de evaluación.
 - Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, relativo a la Propuesta de acuerdo sobre la tramitación de urgencia y solicitud de emisión de Dictamen del CES.
 - Traslados de la lista de evaluación del Anteproyecto de Ley a los Departamentos e informes recibidos al respecto.
3. Conforme a las previsiones que se establecen en el artículo 28.4 del *Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social*, se acuerda remitir la solicitud del dictamen previo y sus antecedentes a la *Comisión Permanente de Trabajo de Política Fiscal y Comercial y de Relaciones con la Unión Europea*, para



la preparación del Proyecto de Dictamen y su posterior valoración y emisión del Dictamen, en su caso, por el Pleno del Consejo.

4. La Comisión competente celebró sesiones de trabajo los días 7, 14 y 25 de octubre de 2010. En la primera de estas sesiones de trabajo la Comisión acordó demandar, a través de la Secretaría General del CES y para mejor fundamentar el proceso de elaboración del proyecto de dictamen que, finalmente, habrá de ser sometido al Pleno, la siguiente información:

- Información actualizada sobre los niveles de producción e importación de las labores de tabaco en las Islas, con el mayor nivel de desagregación posible. En concreto, distinguiendo, dentro de la producción en Canarias la producción para consumo interior y para exportación.
- Información más detallada de las previsiones de recaudación, detallando los niveles de recaudación prevista por las distintas categorías de labores de tabaco (cigarrillos; cigarros y cigarritos, picadura de liar y demás labores del tabaco), así como los cálculos realizados para llegar a dichas previsiones.
- La Disposición Adicional Tercera del avance de anteproyecto de ley regula un tema de enorme relevancia para el sistema impositivo de las labores del tabaco en Canarias, y es el establecimiento de un tipo único del 30% en el IGIC, frente a la regulación actual que distingue, entre otras cuestiones una regulación diferente para el tabaco rubio (35%), negro (20%) y cigarros (5 y 13%). Sin embargo, en la lista de evaluación que acompaña al anteproyecto de ley, nada se dice sobre este tema. Dada la relevancia que este cambio en los tipos del IGIC podría significar y puesto que esta modificación forma parte del texto normativo del anteproyecto de ley de referencia, se solicita información detallada de las previsiones de recaudación con la modificación de tipos del IGIC, detallando los niveles de recaudación prevista por las distintas categorías de labores de tabaco (cigarrillos; cigarros y cigarritos, picadura de liar y demás labores del tabaco), así como los cálculos realizados para llegar a dichas previsiones.
- Tampoco en la lista de evaluación que acompaña al anteproyecto de ley se realiza un análisis del impacto, que este nuevo modelo de tributación tendrá sobre la industria tabaquera canaria. Razón por la se solicita, y en relación a esta importante omisión, un análisis del impacto de la nuevas figuras y tipos fiscales sobre este subsector de actividad y su eventual repercusión en el empleo.
- Finalmente, con el objetivo de tener una visión de conjunto sobre la estructura tributaria sobre este sector de actividad, se requiere información sobre la previsible adopción, por parte del Gobierno, de otras medidas fiscales o de otra naturaleza, que puedan afectar a este importante subsector de actividad..

5. En respuesta a esta la solicitud, la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno, a través de la Dirección General de Tributos traslada al Consejo, con fecha 14 de octubre de 2010, determinada información en los términos en que ha sido convenientemente valorada por la Comisión.

6. En la última de las sesiones de trabajo señaladas, la de fecha 25 de octubre, la Comisión Permanente, dándose las exigencias legales y reglamentarias, aprueba por unanimidad, el Proyecto de Dictamen preceptivo analizado por el Pleno.

II. CONTENIDO DEL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY DEL IMPUESTO SOBRE LAS LABORES DEL TABACO Y OTRAS MEDIDAS TRIBUTARIAS".

1. Estructura y finalidad del texto sobre el que se dictamina.

El avance de Anteproyecto de texto normativo que se dictamina incluye, además de una Exposición de Motivos, 20 artículos, agrupados en once Capítulos, complementados con cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y cuatro disposiciones finales.

2. Contenido.

El avance de Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre la labores del tabaco y otras medidas tributarias, tiene como objetivo principal el establecimiento del Impuesto sobre las labores del tabaco, como tributo propio de naturaleza indirecta, que grave, en fase única, la fabricación e importación de las labores del tabaco que se consumen en el territorio de las Islas Canarias, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados y Convenios Internacionales.

El contenido del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina, distingue entre la exposición de motivos, el texto articulado y otras disposiciones.

2.1. Exposición de Motivos.

En la *Exposición de Motivos* del avance de Anteproyecto de Ley, se hace referencia, entre otros aspectos, al artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Canarias que dispone que *"la Comunidad Autónoma tendrá potestad para establecer y exigir tributos propios de acuerdo con la Constitución y las Leyes"*, a la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), a la regulación y establecimiento del Impuesto autonómico sobre labores del tabaco, que cuenta con una estructura monofásica, que grava la fabricación y la importación de las labores de tabaco, y que no es contrario al principio de franquicia y respeta las exigencias del artículo 46 del Estatuto y de la Disposición adicional cuarta de la LOFCA. Asimismo, se hace referencia a los motivos del establecimiento de este impuesto, que desde un punto de vista hacendístico, viene motivado no sólo por razones de técnica tributaria para ordenar la imposición sobre las labores de tabaco que se aplica en las islas, sino también por criterios de política sanitaria, dado que un impuesto de esta naturaleza constituye, según se señala en la exposición de motivos, un instrumento eficaz para intentar reducir el consumo de tabaco, en especial de los jóvenes.

2.2. Texto articulado.

Comienza el texto articulado del Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre las Labores del Tabaco y otras medidas tributarias con el Capítulo I, dedicado a la "Naturaleza y ámbito de aplicación". En dicho capítulo se define de un modo didáctico el Impuesto como un tributo indirecto que grava en fase única la fabricación e importación de labores de tabaco, y establece que su ámbito de aplicación es el territorio de las Islas Canarias delimitado, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 1962, con arreglo a las bases del principio archipelágico.



En el Capítulo II, se regula el hecho imponible y se establece la sujeción al Impuesto de la fabricación e importación de labores del tabaco, cuyos conceptos define el Anteproyecto de Ley siguiendo lo establecido en la Directiva 2010/12/EU, del Consejo, de 16 de febrero de 2010, por la que se modifican las Directivas 92/79/CEE, 92/80/CE y 95/59/CE, en lo referente a la estructura y a los tipos del impuesto especial que grava las labores de tabaco, y la Directiva 2008/118/CE.

En este capítulo, se precisa que están no sujetas al Impuesto sobre Labores de Tabaco las mermas derivadas del propio proceso de fabricación y transformación de las labores del tabaco, las pérdidas por causa fortuita o de fuerza mayor y la destrucción de las labores del tabaco bajo control de la Administración Tributaria Canaria.

Asimismo, se recoge que están exentas del Impuesto las labores del tabaco que se destinen a ser entregadas en el marco de las relaciones diplomáticas, consulares, así como a organismos internacionales, a las provisiones a bordo de los buques y aeronaves afectas a la navegación marítima o aérea internacional, excluyendo los buques y aeronaves de recreo, y también las que se destinen a su desnaturalización en fábricas y depósitos del Impuesto para su posterior utilización en fines industriales o agrícolas, o a la realización de análisis científicos o relacionados con la calidad de las mismas labores de tabaco.

Además, en el Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen, se establece una exención a las labores de tabaco entregadas por las tiendas libres de impuesto y que sean transportadas en el equipaje de viajeros que se trasladen, por vía marítima o aérea, fuera de las islas, y, también, otra a la importación de los pequeños envíos y de las labores del tabaco conducidas por viajeros mayores de 17 años, con determinados límites.

Finalmente, y en lo que a este capítulo concierne, dentro de las exenciones, el Anteproyecto de Ley establece una a la fabricación de cigarros y cigarrillos hechos a mano que incorporen el precinto de calidad de la marca de garantía "Cigarros de Canarias". Exención que el Anteproyecto de Ley condiciona a su reconocimiento previo por la Administración Tributaria Canaria.

El Capítulo III, dedicado al devengo del Impuesto, presenta una regulación detallada de este momento en el que se produce el nacimiento de la obligación tributaria principal. El capítulo consta de dos artículos, uno relativo al devengo, y otro, a la ultimación del régimen suspensivo. En el artículo referente al devengo, la Ley diferencia, de un lado, el devengo en la fabricación e importación, y, de otro, el del autoconsumo y el de los casos de irregularidades en la circulación en régimen suspensivo. El artículo dedicado a la "ultimación del régimen suspensivo" establece las causas de ultimación de este régimen, indicándose expresamente que el régimen suspensivo se ultima cuando se realice cualquiera de los supuestos que origina el devengo del Impuesto o se exporten o se vinculen las labores del tabaco a alguno de los regímenes aduaneros suspensivos.

El Capítulo IV, "Los sujetos pasivos y responsables del Impuesto", dispone que son sujetos pasivos del Impuesto sobre las Labores del Tabaco, de una parte, los titulares de la fábrica, cuando el devengo se produzca a la salida de una fábrica, o con ocasión del autoconsumo; de otra, los titulares del derecho para comercializar la labor del tabaco, cuando el devengo se produzca a la salida del depósito del Impuesto, o con



ocasión del autoconsumo; y, por último, los importadores, cuando el devengo se produzca con ocasión de una importación.

En la regulación de los responsables se establece la responsabilidad solidaria de aquellos que resulten responsables solidarios en las importaciones conforme a la normativa del Impuesto General Indirecto Canario, y de las personas físicas o jurídicas y entidades del artículo 35.4 de la Ley General Tributaria que posean labores del tabaco sin justificar que hayan sido importadas o adquiridas a un titular de una fábrica o a una persona titular del derecho para comercializar la labor del tabaco, o bien que las transporten o comercialicen sin estar amparados por el documento de circulación que establezca la Consejería de Economía y Hacienda.

Asimismo, el Anteproyecto de Ley establece que los sujetos pasivos tienen el deber de repercutir las cuotas devengadas del Impuesto al adquirente de las labores del tabaco. Esta repercusión deben realizarla a través de la factura, debiendo constar en la misma, separadamente de las labores del tabaco, la cuantía de las cuotas repercutidas, consignando el tipo de gravamen aplicado.

Dentro de este Capítulo IV, se señala que los sujetos pasivos de este Impuesto que hayan ingresado las cuotas tributarias, gozarán de los mismos derechos y garantías que a la Hacienda Pública de la Comunidad reconocen los artículos 77 y 79 de la Ley General Tributaria, frente a los adquirentes de las labores del tabaco obligados a soportar la repercusión del Impuesto.

Los Capítulos V y VI contienen la regulación de la cuantificación de la obligación del Impuesto, estableciéndose las normas de determinación de la base imponible, y la tarifa del Impuesto.

El Capítulo VII presenta una regulación sistematizada del régimen de devolución del Impuesto, y en ella se establece expresamente el derecho a la devolución en las exportaciones a fin de que las labores del tabaco exportadas no lleven incorporadas en su precio el importe del impuesto en aquellos supuestos en que hayan sido puestas al consumo. Se reconoce también este derecho a la devolución en los casos de destrucción de las labores de tabaco bajo control de la Administración Tributaria Canaria y en los de reintroducción de estas mismas labores en el proceso de fabricación, para satisfacer la exigencia de neutralidad del Impuesto en estas operaciones en que las labores del tabaco no han llegado al consumo.

El Capítulo VIII contiene la regulación de la fabricación, transformación y circulación de las labores del tabaco, así como de los supuestos de irregularidades en la circulación. En materia de fabricación, se dispone que se realice en fábricas, en régimen suspensivo, y que en los depósitos del Impuesto, puedan realizarse operaciones de desnaturalización, así como otras de transformación que determine el Consejero de Economía y Hacienda. Asimismo, se establece que la circulación de las labores del tabaco se realizará siempre en las Islas Canarias bien a través de alguno de los procedimientos que establece la Ley en régimen suspensivo, o bien, fuera de este régimen, en los demás casos.

En el Capítulo IX se regula la gestión del Impuesto y se autoriza al Consejero de Economía y Hacienda para regular determinados aspectos de la misma. En concreto, se establece que, salvo en importaciones, la gestión se hará por el régimen de

DICTAMEN 4/2010



autoliquidación, teniendo los sujetos pasivos el deber de autoliquidar e ingresar el Impuesto. Las importaciones, por su parte, se gestionarán de acuerdo con la normativa del Impuesto General Indirecto Canario, haciendo el Anteproyecto de Ley que se dictamina una remisión a esa legislación.

El Capítulo X se dedica al régimen sancionador del Impuesto. Destaca la tipificación como infracciones tributarias, aparte de las reguladas en la Ley General Tributaria, de la fabricación e importación de labores del tabaco con incumplimiento de las condiciones y requisitos exigidos en la legislación del Impuesto y también la de la circulación de estas labores sin cumplimiento de los requisitos legales. Por lo que se refiere a las sanciones correspondientes a estas dos infracciones, la Ley establece en cada caso la sanción y los criterios de graduación que son aplicables a cada una de ellas.

El Capítulo XI versa sobre la revisión de los actos de aplicación del Impuesto y de las sanciones tributarias relativas al mismo; disponiendo que estos actos son reclamables en vía económico-administrativa ante los órganos económico-administrativos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

2.3. Otras disposiciones.

El avance de Anteproyecto de Ley se cierra con cuatro Disposiciones Adicionales. Mediante la Disposición Adicional Primera se habilita a la Ley de Presupuestos a modificar determinados elementos esenciales del Impuesto; a través de la Disposición Adicional Segunda se establece que la competencia gestora y revisora del Impuesto se llevará a cabo por los órganos de la Administración Tributaria Canaria que determine el Consejero de Economía y Hacienda. La Disposición Adicional Tercera unifica en el 30 por 100 el tipo de gravamen del Impuesto General Indirecto Canario para las labores de tabaco; y, por último, la Disposición Adicional Cuarta tiene por objeto homogeneizar en el 2 por 100 el recargo por comerciante minorista de las labores de tabaco establecido en el Impuesto General Indirecto Canario.

El Anteproyecto de Ley se completa con dos Disposiciones Transitorias: la disposición transitoria primera establece el régimen aplicable a las labores del tabaco fabricadas o importadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, que se encuentren en ese momento en fábricas o depósitos; y la segunda, el régimen tributario que se establece hasta el año 2016 para los cigarrillos negros.

Concluye el avance de Anteproyecto de Ley con cuatro Disposiciones Finales, en las que se regula lo siguiente:

- a) La Disposición Final primera, autoriza al Gobierno de Canarias para la refundición de las normas legales en materia de tasas y precios públicos.
- b) La Disposición Final segunda, reforma el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1994 de 29 de julio, para suprimir la tasa de entrega material del Boletín Oficial de Canarias, y crear tres nuevas tasas: una, por impresión de copias de autoliquidaciones tributarias; otra, por emisión de informe sobre el valor a efectos fiscales de bienes inmuebles, y una última, por participar en el procedimiento correspondiente al reconocimiento de



competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación.

- c) La Disposición Final tercera, modifica el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de tributos cedidos, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de abril, para, de una parte, establecer la equiparación de los préstamos hipotecarios y los créditos hipotecarios en la aplicación del tipo reducido de la modalidad Actos Jurídicos Documentados del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; y de otra, crear un tipo cero en la modalidad de Actos Jurídicos Documentados aplicable a las escrituras públicas de novación modificativa de créditos hipotecarios pactados del común acuerdo entre acreedor y deudor y bajo determinadas circunstancias.

- d) Y la Disposición Final cuarta, establece la entrada en vigor del impuesto.

Dictamen 4/2010



III. OBSERVACIONES AL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY DEL IMPUESTO SOBRE LAS LABORES DEL TABACO Y OTRAS MEDIDAS TRIBUTARIAS".

1. Observaciones de carácter previo.

1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo:

1.1.1. Acerca de la solicitud de Dictamen del CES por el procedimiento de urgencia.

Con la solicitud inicial de Dictamen preceptivo, tal y como hemos señalado en el apartado que hace referencia a los antecedentes, se acompañó, además del texto del avance de *Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias*, certificación del Acuerdo de Gobierno, por el que se solicita, por el trámite de urgencia el Dictamen del Consejo Económico y Social, conforme a lo establecido en el artículo 4.2 del *Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Canarias*, aprobado por el Decreto 312/1993, de 10 de diciembre, en conexión con lo establecido en el artículo 5.3 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del CES, en su redacción dada por la Ley 4/2001, de 6 de julio, de medidas tributarias, financieras, de organización y relativas al personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La sustitución del procedimiento normal, que incluye el plazo de 30 días para dictaminar, por otro excepcional cuya característica más relevante es, según aprecie el peticionario de la consulta, justamente la reducción del término a 10 días, como es el presente caso, exige su motivación.

Según se dispone en dicha certificación del Acuerdo de Gobierno, de 14 de septiembre de 2010, el fundamento de la utilización del trámite de urgencia para recabar el Dictamen del CES, por un plazo de diez días, se encuentra en el hecho de que la entrada en vigor del Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias, y su desarrollo reglamentario, deberá producirse antes del 1 de enero de 2011.

En opinión del Consejo, le corresponden al Gobierno de Canarias velar porque se hagan compatibles procedimientos a los que legítimamente, acude como peticionario de la consulta, como es el de urgencia, con una presencia del Consejo en el proceso de configuración de las políticas económicas y sociales, de tal forma que se haga efectiva la participación de los agentes económicos y sociales.

En este sentido, considera el Consejo que no parece que esté plenamente justificada la solicitud de dictamen por el trámite de urgencia. Si bien en la citada certificación del Consejo de Gobierno, se hace referencia a la necesidad de que la entrada en vigor del texto sometido a Dictamen y su desarrollo reglamentario, se produzca con anterioridad al 1 de enero de 2011, en el citado Acuerdo de Gobierno se recoge que desde el día 11 de febrero de 2010 ya se tuvo conocimiento por parte de ese órgano colegiado del contenido de la lista de evaluación del citado Anteproyecto de Ley, manifestando el mismo su sentido favorable acerca de la oportunidad de la iniciativa, sus objetivos y principios generales y acordándose por parte del mismo, la continuación del procedimiento. Para mayor abundamiento,

conviene resaltar que la totalidad de la documentación que acompaña al Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias, - si exceptuamos la solicitud del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, de 4 de octubre y el Acuerdo de Gobierno de 14 de septiembre-, tienen fechas muy anteriores en el tiempo, a la solicitud de dictamen por dicho trámite de urgencia, remontándose hacia los meses de enero-febrero del presente año.

De todo ello se concluye que se ha dispuesto de tiempo más que suficiente para remitir al Consejo la iniciativa legislativa que se dictamina, sin necesidad de utilizar el procedimiento de urgencia.

Se desconoce por parte del Consejo si la petición de informe preceptivo a los diferentes centros directivos y órganos señalados en la Directriz tercera del Decreto 30/2009, de 19 de marzo, del Presidente, ha sido realizada conforme al procedimiento de urgencia. En cualquier caso, la petición del dictamen por el procedimiento de urgencia tendría su fundamento, y desde luego a partir de una correcta configuración formal y material del expediente y sus antecedentes, en el hecho de que la preceptiva participación del Consejo sólo hubiera sido factible, precisamente, en la medida en que se presente la urgencia (acreditada) como elemento determinante y constitutivo del fin perseguido con la solicitud de dictamen previo: hacer efectiva la participación de los agentes económicos y sociales en el proceso de configuración de esta iniciativa legislativa.

Finalmente, es particularmente importante, en opinión del CES, que por el Gobierno se asuma la preocupación, reiteradamente anticipada desde este organismo, respecto de la conveniencia y necesidad de que se haga un uso razonable, meditado y prudente del procedimiento de urgencia. Declaración de urgencia que, según constata el Consejo en el ejercicio de su actividad consultiva rogada, suele producirse particularmente en asuntos de especial complejidad y trascendencia, y en los que puede quedar mayormente afectada la calidad que el Consejo Económico y Social trata de mantener en sus pronunciamientos.

Con todas estas consideraciones el Consejo Económico y Social, una vez más, quiere expresar el inconveniente que significa, para el desarrollo de los cometidos que se le atribuyen desde el Parlamento de Canarias, elaborar los dictámenes e informes preceptivos solicitados en las condiciones descritas.

1.1.2. Acerca de la documentación que acompaña al Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias.

La tramitación del Anteproyecto de Ley que se dictamina se rige por lo dispuesto en el Decreto 30/2009, de 19 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura; Decreto al que se le ha otorgado publicidad mediante Resolución de 13 de abril de 2009, de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, tal y como consta en el Boletín Oficial de Canarias nº 73, de 17 de abril de 2009.

Consta entre la documentación remitida certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno, adoptando la petición de dictamen a este organismo, de acuerdo con lo



establecido en el artículo 4.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Canarias.

Se aporta igualmente, Informe sobre la oportunidad, objetivos y principios generales del Anteproyecto de Ley, que contiene la Lista de evaluación a la que hace referencia la directriz primera del Decreto 30/2009, de 19 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

En relación con la restante documentación que acompaña al expediente, se aporta diversas comunicaciones dirigidas a todos los Departamentos del Gobierno de Canarias, dándoles traslado del contenido de la Lista de evaluación del Anteproyecto de Ley, a efectos de formular alegaciones, de conformidad con lo establecido por la Norma Segunda del Decreto 30/2009, del Presidente.

Asimismo, se advierte que, en relación con la petición de Dictamen al CES y envío de documentación, se ha contemplado la facultad prevista en el apartado 2 de la Directriz Tercera del citado Decreto 30/2009, de 19 de marzo, que señala que la remisión de un anteproyecto de ley podrá hacerse de forma simultánea a todas las instituciones, entidades, organismos y órganos previstos en el apartado 1 de la misma Directriz.

No obstante esta facultad, considera el CES que hubiese sido deseable que se aportase, entre los antecedentes, una *Memoria económica*, que contenga una estimación financiera de los ingresos que se recaudarian con el establecimiento del impuesto, así como los preceptivos Informes de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, exigible de conformidad con el artículo 26.4. a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda y de la Dirección General del Servicio Jurídico, exigible en virtud del artículo 20.f) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado mediante el Decreto 19/1992, de 7 de febrero.

En relación a todo ello, el Consejo Económico y Social manifiesta que la ausencia de estos antecedentes sitúan a la iniciativa legislativa objeto de dictamen, y en los términos en que se da a conocer al CES, en momentos preliminares y, en consecuencia, más situados en el de las actuaciones administrativas previas que en aquél en el que se expresa la voluntad del Gobierno por asumir, en términos de oportunidad, la conveniencia de dicha iniciativa.

1.2. Acerca del contenido de la Lista de evaluación del Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias.

Tal y como se ha advertido en anteriores párrafos, consta en el expediente la Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen, conforme a lo señalado en la Directriz Tercera del Decreto 30/2009, de 19 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las Directrices sobre su forma y estructura.



Respecto a dicha Lista de evaluación, considera el Consejo que, en líneas generales se ajusta a lo dispuesto en las Directrices octava a ~~decimoseptima~~ del citado Decreto 30/2009 en lo referido a la evaluación del nuevo impuesto sobre labores del tabaco. Sin embargo, nada se dice sobre un elemento de gran relevancia de la nueva regulación, y que, a juicio del CES no puede pasar desapercibido. Y es que en la Disposición Adicional Tercera de la nueva regulación se propone un cambio sustancial en el tipo de gravamen del IGIC para las labores del tabaco. Aspecto este central y básico.

En efecto, según la redacción propuesta se establece un tipo único, del 30% aplicable a las entregas e importaciones de labores de tabaco. El Consejo considera, tal y como se ha señalado, que esta modificación en los tipos del IGIC establecida en la Disposición Adicional Tercera es una pieza básica de la nueva estructura impositiva que se propone en el anteproyecto de ley, por lo que no se entiende la razón por la que su análisis se obvia en la lista de evaluación del anteproyecto de ley, en concreto en cuanto a su impacto financiero en los ingresos, de la nueva estructura del IGIC¹. Sobre este aspecto se vuelve en algunas de las otras observaciones formuladas en el presente dictamen.

Por otra parte, conviene destacar la omisión en el apartado 17 "Instrumento de actuación más propicio", de determinados extremos incluidos dentro de la Directriz undécima, en el punto 17, como los gastos y cargas para los ciudadanos y la economía, la eficacia, el coste en los presupuestos públicos, repercusiones sobre las normas existentes, efectos secundarios y consecuencias y comprensión y aceptación por parte de los destinatarios. Extremos éstos o aspectos a los que no se hace referencia en la Lista de evaluación.

Asimismo, se advierte error, debido a qué, en relación con la Directriz ~~decimocuarta~~ del Decreto 30/2009, dedicada al Contenido esencial del proyecto, tanto lo señalado en el punto 44 - *la estructura de la iniciativa*- como en el punto 45- *la exposición de los temas que se tratan y de los puntos esenciales*- de la citada Lista de Evaluación, no coincide exactamente con el Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias. En efecto, tal y como se ha hecho constar en relación con el contenido y estructura del Anteproyecto, éste consta de cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y cuatro disposiciones finales, y no de dos disposiciones adicionales, una transitoria y una final, según el punto 44 y dos finales, según el punto 45.

Finalmente, y en relación a esta omisión, en opinión del Consejo, lo deseable hubiese sido que la Lista de evaluación, suscrita por el titular del departamento proponente de la iniciativa, se hubiese adaptado o actualizado conforme a las previsiones recogidas en el Anteproyecto de Ley que se dictamina.

¹ Así se entiende del análisis de la lista de evaluación y en concreto de la inexistencia de referencias a la modificación del IGIC en el apartado 47 de la lista de evaluación.



2. Observaciones de carácter general.

2.1. Sobre la industria del tabaco en Canarias

2.1.1. Una aproximación histórica a la trascendencia de la industria del tabaco en Canarias

Canarias se vincula profundamente a la cultura del tabaco desde el inicio mismo de la colonización de América. La importancia de las labores tabaqueras para Canarias, por razones históricas, económicas y sociales, ha traído aparejado un particular régimen legal que ha tenido como objetivo central favorecer la localización de la producción de tabacos en el archipiélago, de tal forma que el valor añadido que genere su ciclo productivo y comercial se constituya como un elemento más de desarrollo de la actividad industrial y, con ello, del propio desarrollo económico de las islas.

Durante la segunda mitad del siglo XX este subsector industrial se nos presenta como el más relevante de Canarias, por sus volúmenes de exportación, empleo y generación de valor añadido. En la década de los años 70 el tabaco representó un tercio de la producción industrial total del archipiélago, con una vocación exportadora muy significativa hacia el mercado del entonces monopolio tabaquero de España. Asimismo, durante la década citada, los cigarros hechos a mano en Canarias alcanzaron renombre mundial.

La evolución de la industria de cigarrillos en las Islas Canarias en los últimos cincuenta años está muy estrechamente ligada a la evolución de este particular marco regulatorio y fiscal, en línea con la importancia de sus efectos en la propia supervivencia de esta actividad industrial. Durante estos últimos cincuenta años, esta evolución puede ser explicada considerando cuatro etapas: la de la consolidación de las marcas producidas en Canarias en el mercado peninsular; la que viene dada por la integración parcial de Canarias en la Comunidad Europea; una tercera que se correspondería con el cambio de este modelo y lo que implica la integración total; y, finalmente, una última etapa caracterizada por la relevancia que adquiere, en relación al mantenimiento de esta industria, la protección del mercado local².

En relación a estos procesos, han sido esenciales para el mantenimiento de la industria tabaquera en Canarias, la particular sensibilidad de la Unión Europea con las especialidades normativas para las labores tabaqueras canarias, autorizando dos medidas estructurales de enorme calado para el sector: de un lado, y en el momento de la integración de España en 1986, permitiendo que en Canarias no se aplicara para el tabaco el sistema comunitario de impuestos especiales (artículo 26 y Anexo I del Acta de Adhesión de España a la CEE); y por otro lado, a partir de 2002, autorizando un gravamen extraordinario del 25% en el AIEM sobre las labores tabaqueras.

² Para mayor información sobre la evolución de la industria del tabaco en las islas, véase el Dictamen 3/2005 del Consejo sobre "la industria tabaquera en Canarias".

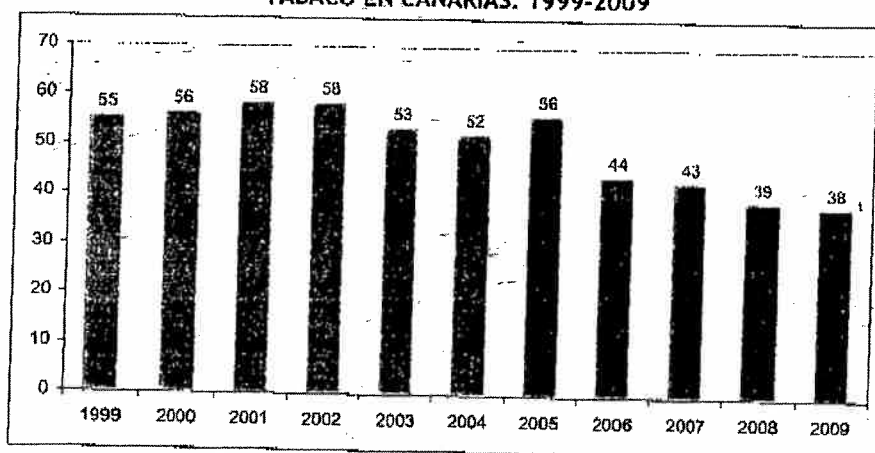


2.1.2. La industria del tabaco de Canarias en la actualidad

Las tendencias de la industria del tabaco que han marcado su evolución en la segunda mitad del siglo XX continúan desarrollándose en la primera década del nuevo siglo y, en consecuencia, existe preocupación evidente entre empresarios y trabajadores por el futuro. La regulación del mercado y los procesos de concentración industrial continúan afectando radicalmente a la localización de empresas y la producción en las Islas.

Como consecuencia de la situación descrita, en la actualidad, la industria del tabaco en Canarias ha quedado reducida considerablemente respecto a décadas anteriores. Según el Directorio Central de Empresas del INE, en 2009 en Canarias había 38 empresas agrupadas en el epígrafe "industria del tabaco" (epígrafe 160), lo que representa el 0,6% de las empresas industriales del Archipiélago. Y en cuanto al tamaño de las empresas que forman directamente la industria del tabaco en Canarias, cabe destacar la existencia de empresas de gran tamaño, en comparación con la media del Archipiélago.

GRÁFICO 1.- EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EMPRESAS EN LA INDUSTRIA DEL TABACO EN CANARIAS. 1999-2009



(*) Cifras a 1 de enero de cada año. Epígrafe 160: Industria del tabaco
Fuente: Directorio Central de Empresas (DIRCE)-INE. Elaboración propia.

TABLA 1.- NÚMERO DE EMPRESAS DE LA INDUSTRIA DEL TABACO EN CANARIAS, POR ESTRATO DE ASALARIADOS. 2009

| | |
|----------------------------|----|
| Sin asalariados | 19 |
| De 1 a 2 asalariados | 4 |
| De 3 a 5 asalariados | 5 |
| De 6 a 9 asalariados | 3 |
| De 10 a 19 asalariados | 2 |
| De 20 a 49 asalariados | 1 |
| De 50 a 99 asalariados | 2 |
| De 100 a 199 asalariados | 1 |
| De 200 a 499 asalariados | 1 |
| De 500 a 999 asalariados | 0 |
| De 1000 a 4999 asalariados | 0 |
| De 5000 o más asalariados | 0 |
| TOTAL | 38 |

(*) Cifras a 1 de enero. Epígrafe 160: Industria del tabaco
Fuente: Directorio Central de Empresas (DIRCE)-INE. Elaboración propia.



Respecto a las magnitudes del empleo del sector, según la información recogida de ACIT (Asociación Canaria de Industriales Tabaqueros), sin incluir los puestos de trabajo de las estructuras comerciales, los empleos directos en la industria del tabaco en Canarias ascendieron en 2007 a 998 personas ocupadas, lo que significa el 2,4 % del empleo industrial en las islas.

Sin embargo, a juicio del Consejo Económico y Social, la importancia de la presencia de la industria del tabaco en las Islas no queda suficientemente reflejada en las cifras anteriormente expuestas. Las interconexiones del subsector de la industria del tabaco con otras ramas de actividad, tanto de la industria como del sector servicios son considerables. Así, la existencia de esta actividad en Canarias lleva consigo importantes efectos arrastre en otras ramas de la actividad económica, afectando especialmente a las litografías, la producción de embalaje y cartónaje, los suministros de fuel y energía, transportes, trámites aduaneros... etc.

Además, los procesos productivos en la elaboración de cigarrillos en Canarias cuentan con un alto contenido tecnológico, lo que constituye un activo más que caracteriza y fortalece, al tejido industrial de las islas que debe ser preservado. Por ello y a juicio del CES, es necesario que el sistema de medidas económicas y fiscales que se establezcan, propicien la calidad y el incremento del valor añadido producido por la industria de las islas. En este sentido adquiere particular relevancia el que el sistema fiscal facilite, a través de los mecanismos oportunos, se incentive la producción local de hebra de tabaco, con el objetivo de potenciar su transformación en las islas, lo que repercutiría en un mayor valor añadido del proceso productivo y una mejora en la calidad del producto final.

2.1.3. Caracterización del consumo de tabaco en las Islas

La producción de cigarrillos realizada en Canarias asciende en 2008 a 386 millones de cajetillas, siendo el 76% destinado al mercado local, el 21% al mercado peninsular y el 3% restante al mercado exterior. Las cifras de producción de cigarrillos llevada a cabo por todas las fábricas establecidas en Canarias desde el año 2000 hasta el 2008, con el desglose de la producción por mercados de destino (local, Península y exportación) se detallan en la tabla 2.

TABLA 2.- CIGARRILLOS PRODUCIDOS EN CANARIAS SEGÚN MERCADO DE DESTINO (2000-2008)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Canarias | 236 | 224 | 250 | 300 | 306 | 277 | 269 | 284 | 292 |
| Península | 514 | 306 | 284 | 234 | 173 | 210 | 131 | 72 | 81 |
| Exportación | 228 | 77 | 69 | 55 | 37 | 43 | 28 | 13 | 13 |
| TOTAL | 978 | 607 | 603 | 589 | 516 | 530 | 428 | 369 | 386 |

Fuente: Asociación Canaria de Industriales Tabaqueros (ACIT)

Respecto a esta evolución de la producción en Canarias según destinos, se desprenden las siguientes conclusiones:

- La industria tabaquera canaria ha pasado de ser un subsector netamente exportador a depender fundamentalmente del mercado local, por lo que el nuevo modelo fiscal sobre las labores de tabaco, a aplicar en Canarias, resulta decisivo para mantener en su conjunto todo el subsector.



- La introducción del AIEM en el año 2002 ha sido el instrumento que ha hecho posible que se incremente la producción destinada al mercado canario, desde los 224 millones de cajetillas del año 2001 a los 292 millones del año 2008, último año del que ACIT tiene cifras.
- Las fábricas establecidas en Canarias cubren en un porcentaje superior al 90% el mercado local.

En cuanto a las cifras de venta de cigarrillos en el mercado canario, las estimaciones más fiables de ACIT para el período 2000-2009 constan en la tabla 3.

TABLA 3.- MERCADO ESTIMADO DE CIGARRILLOS EN CANARIAS. 2000-2009
(millones de cajetillas)

| Año | Millones de cajetillas |
|------|------------------------|
| 2000 | 356 |
| 2001 | 343 |
| 2002 | 333 |
| 2003 | 318 |
| 2004 | 295 |
| 2005 | 284 |
| 2006 | 276 |
| 2007 | 278 |
| 2008 | 270 |
| 2009 | 230 |

Fuente: Asociación Canaria de Industriales Tabaqueros (ACIT)

Como consecuencia de las cifras anteriores, de producción y de mercado, cabe concluir que una aproximación a las cifras de recaudación que generarían la aplicación del nuevo tributo a los cigarrillos superarían los 40 millones de euros, pues el impacto mínimo por cajetilla sería superior a 20 céntimos.

2.2. Fiscalidad del tabaco en Canarias

A partir de los datos estadísticos sobre recaudación total de tributos en Canarias, se puede realizar una primera aproximación a la estructura impositiva de Canarias y conocer la capacidad recaudatoria de cada figura tributaria³.

A juicio del Consejo, en relación a esta estructura tributaria, debemos resaltar que, en primer lugar, destaca la aportación de los impuestos directos en la recaudación, más de la mitad, en donde el IRPF constituye el tributo central. Respecto a los impuestos indirectos, es el bloque de los tributos del REF el que ocupa el segundo lugar en cuanto capacidad recaudatoria, 27% del total, y donde el IGIC es la figura tributaria clave, cuya recaudación explica el 22% de los ingresos tributarios. El resto de la imposición indirecta viene dada por los impuestos cedidos (11%) y el impuesto sobre combustibles (7%).

³ Los datos analizados corresponden a los principales tributos tanto estatales como autonómicos. Quedan fuera de este análisis la estructura tributaria de las corporaciones locales.



TABLA 4.- DATOS DE RECAUDACIÓN TOTAL DE TRIBUTOS EN CANARIAS. 2009
(miles de euros)

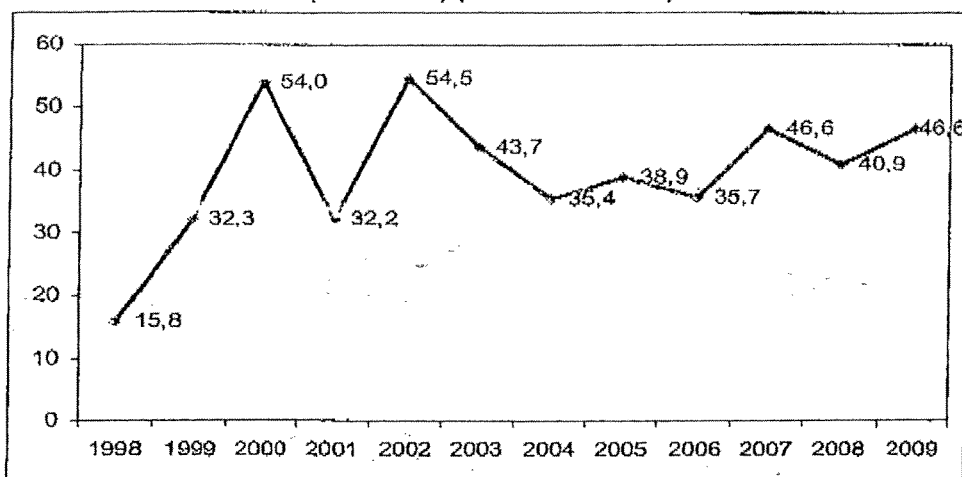
| | (miles euros) | Peso relativo | Variación año anterior |
|--|------------------|---------------|------------------------|
| Cap I. Impuestos Directos | 1.697.132 | 52,3% | -16,1% |
| Estatales (*) | 1.612.363 | 49,7% | -16,2% |
| IRPF Residentes | 1.371.410 | 42,2% | -12,9% |
| Sociedades | 209.879 | 6,5% | -33,7% |
| IRPF no residentes | 28.199 | 0,9% | -1,2% |
| Resto Cap.1 | 2.875 | 0,1% | -19,4% |
| Cedidos (**) | 84.769 | 2,6% | -14,9% |
| Sucesiones | 44.265 | 1,4% | -15,4% |
| Patrimonio | 40.504 | 1,2% | -14,4% |
| Cap II. Impuestos Indirectos | 1.497.740 | 46,1% | -22,9% |
| Estatales | 57.665 | 1,8% | -30,4% |
| IVA | -3.562 | -0,1% | -284,5% |
| Impuestos Especiales | 41.410 | 1,3% | -13,5% |
| Trafico Exterior | 17.282 | 0,5% | -26,6% |
| Resto Capítulo (ITE...) | 2.535 | 0,1% | -73,4% |
| Cedidos | 352.693 | 10,9% | -19,6% |
| Transmisiones Patrimoniales | 259.572 | 8,0% | -22,2% |
| Tasas Fiscales sobre el Juego | 93.121 | 2,9% | -11,4% |
| Propios (**) | 226.882 | 7,0% | -13,4% |
| Combustibles | 226.882 | 7,0% | -13,4% |
| REF (**) | 860.500 | 26,5% | -25,8% |
| Arbitrios Insulares | 1 | 0,0% | -66,7% |
| IGIC | 727.689 | 22,4% | -27,1% |
| IGIC (Excl. Tabaco rubio) | 681.106 | 21,0% | -28,9% |
| IGIC Tabaco rubio | 46.583 | 1,4% | 13,7% |
| APIC | 5 | 0,0% | -92,4% |
| AIEM | 110.723 | 3,4% | -9,2% |
| I. Matriculaciones | 22.082 | 0,7% | -42,3% |
| Intereses demora y otros | 918 | 0,0% | -8,7% |
| Cap III. Tasas y otros Ingresos | 50.672 | 1,6% | 8,6% |
| Estatales | 27.058 | 0,8% | 14,0% |
| Tasas y otros ingresos | 27.058 | 0,8% | 14,0% |
| Propios | 23.614 | 0,7% | 3,0% |
| Resto Tasas y otros ingr. | 23.614 | 0,7% | 3,0% |
| Total Estatales | 1.697.086 | 52,3% | -16,4% |
| Total Autonómicos | 1.549.376 | 47,7% | -21,9% |
| Recaudación Total | 3.246.462 | 100,0% | -19,1% |

Fuente: Viceconsejería de Economía y Asuntos Económicos con la Unión Europea a partir de datos de la AEAT e IGCAC

De estos datos sobre la recaudación total de tributos en Canarias, las cifras de recaudación de la partida "IGIC sobre el tabaco rubio" aportan información relevante de lo que significa respecto al conjunto de la imposición sobre las labores del tabaco, dada la alta cuota de mercado del tabaco rubio y su mayor tipo impositivo. Así en 2009, la recaudación por este impuesto alcanza los 46,6 millones de euros, lo que representa el 1,4% de la recaudación de tributos en Canarias.

Si atendemos a la evolución de la recaudación de esta figura tributaria respecto al año anterior, cabe destacar que el IGIC sobre el tabaco rubio es el único epígrafe impositivo que incrementa su recaudación durante el último año, frente a la tendencia generalizada de descenso. Una serie más larga sobre la recaudación del IGIC sobre los cigarrillos rubios puede verse en el gráfico 2.

GRÁFICO 2.- EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL IGIC SOBRE EL TABACO RUBIO (1998-2009) (millones de euros)



Fuente: Consejería de Economía y Hacienda.

2.3. Sobre las líneas generales y los objetivos del Anteproyecto de ley

Tal y como hemos anticipado en las *observaciones de carácter previo*, de la exposición de motivos y contenido del anteproyecto de ley se deduce que los objetivos buscados con la nueva estructura fiscal son básicamente de naturaleza sanitaria y fiscal. Así, desde la perspectiva de la política sanitaria, se trataría de reducir el consumo de tabaco, en especial de los jóvenes. Y, en lo que concierne a la política fiscal, el propósito es la ordenación de la imposición sobre las labores del tabaco y el incremento de su potencial recaudador.

Ya desde estas observaciones de carácter general, el Consejo Económico y Social considera acertada, en líneas generales, la iniciativa que se analiza, en la medida en que la configuración de una nueva figura tributaria, que grava específicamente las labores del tabaco, puede constituirse en un instrumento adecuado para la consecución de esa doble finalidad, sanitaria y fiscal, antes enunciada.

En efecto, la actual situación de crisis económica ha tenido repercusiones muy acusadas sobre las capacidad de financiación de las administraciones públicas, que acusan importantes descensos en su capacidad recaudatoria, en un escenario que, además, ha de mantener el esfuerzo para garantizar servicios y prestaciones que habrán de ser no sólo de calidad sino sostenibles financieramente.

Ello exige, desde luego, medidas de contención en el gasto, aspecto sobre el que el CES se ha pronunciado reiteradamente, sobre todo desde la perspectiva de arbitrar medidas que garanticen la eficiencia de los recursos públicos. Pero, a juicio del Consejo, parece también conveniente adoptar otras dirigidas al incremento de los ingresos públicos, al menos en aquellas áreas como es el caso de las labores del tabaco, donde todavía hay margen para incrementar la presión fiscal.

A juicio del Consejo el objetivo sanitario queda fuera de toda discusión. Es ampliamente aceptado el hecho de que el incremento del precio del tabaco, repercutido



desde la actividad productiva mediante el incremento de su fiscalidad, constituye una de las medidas más efectivas para la prevención y control del tabaquismo⁴, lo que determina a medio y largo plazo un menor coste sanitario asociado a las enfermedades causadas por el consumo de tabaco.

En relación a todo ello, en opinión del CES, se hace imprescindible, además, garantizar que el cumplimiento de los objetivos sanitarios y recaudatorios de la nueva regulación sean compatibles con el mantenimiento del empleo de la industria tabaquera en Canarias, no sólo por su relevancia desde el punto de vista del sostenimiento de una actividad de larga tradición en las islas, sino también por el alto valor añadido que aporta a la estructura productiva general de Canarias, aspecto reiterado a lo largo del presente dictamen.

A juicio del Consejo, el nuevo marco fiscal sobre las labores del tabaco debe no sólo no perjudicar esta estructura productiva y el empleo generado, sino, en la medida de lo posible, facilitar su crecimiento en términos de empleo, sobre todo en momentos particularmente críticos para nuestra coyuntura económica caracterizada por un dramático crecimiento del desempleo y un fuerte proceso de destrucción de empleo en nuestras principales ramas productivas.

En opinión del CES, constituye una prioridad evitar que el nuevo marco fiscal, propiciado por el anteproyecto de ley que se dictamina, afecte negativamente a los principales centros productivos de este subsector industrial, por otro lado dependientes de grandes multinacionales y cuya supervivencia está estrechamente vinculada con la existencia de un particular régimen fiscal que ha hecho viable, económica y socialmente, la localización de esta actividad industrial en las Islas.

El alto coste económico, social y laboral, caso de no acertar con el nuevo régimen fiscal, se trasladaría, por aquel efecto de arrastre antes citado, afectando negativamente a otras actividades industriales de las islas. Finalmente, en el caso de que se produjera esta pérdida en la producción interior, a juicio del Consejo, ni siquiera se advertirían efectos positivos en la reducción en el consumo de tabaco,⁵ y menos en los ingresos fiscales, imprescindibles para el sostenimiento de los servicios públicos, sólo estaríamos ante un proceso de sustitución de la producción interna de las labores del tabaco por la importación, para satisfacer las demandas del mercado.

En consecuencia con todo ello, ya desde estas observaciones de carácter general y según se aprecia por el Consejo Económico y Social, creemos que es compatible la consecución de los objetivos sanitarios y recaudatorios propuestos por la ley con el mantenimiento de la industria tabaquera de las Islas y del empleo. Para ello, el nuevo marco regulatorio fiscal ha de ser estable, coherente con los objetivos fijados y que, por tanto, ofrezca certidumbre para los operadores e inversores locales, nacionales e internacionales, de tal forma que favorezca la preservación de una industria diversificada y competitiva en el archipiélago y, en el caso del tabaco, sujeta escrupulosamente a las directrices de política sanitaria de desincentivación del consumo.

⁴ La epidemia del tabaquismo: Los gobiernos y los aspectos económicos del control del tabaco (BM-1999); Convenio Marco para el control del tabaquismo (OMS-2003); The Tobacco Control Scale: a new scale to measure country activity. Joossens L, Raw M. Tobacco Control . 15 (3): 247-53)

3. Observaciones de carácter particular

3.1. Acerca de la Exposición de Motivos.

No le corresponde al Consejo Económico y Social, y en lo que concierne a la formulación de sus dictámenes preceptivos sobre los anteproyectos de Ley, ocupar el espacio que le corresponde a otras instancias en lo que concierne a los aspectos relacionados con la *técnica normativa*.

Sin embargo, y en lo que se refiere a este avance de este *Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre las Labores del Tabaco y otras Medidas Tributarias*, en opinión del CES debe valorarse por los proponentes de la iniciativa legislativa la conveniencia de que la *exposición de motivos* incluya alusiones más o menos explícitas a determinados aspectos de particular interés relativos a la singular regulación fiscal de nuestras labores tabaqueras y, al menos, en los siguiente extremos, a las que ya hemos aludido en las *observaciones anteriores* del presente dictamen:

- sobre la importancia de esta actividad industrial para Canarias y por las razones históricas, económicas y sociales;
- la necesidad de relacionar el esfuerzo fiscal con una política de mejora de la situación de la industria del tabaco en Canarias y sostenimiento del empleo;
- en relación a la particular acogida y sensibilidad por parte de las instancias de la U.E. con las especialidades normativas para las labores tabaqueras canarias, autorizando medidas estructurales de enorme importancia para el sector; sobre el hecho de que la nueva figura impositiva se formula no sólo por razones de recaudación, sino también, y esto es fundamental, para mejorar la regulación de la venta de labores a los viajeros y;
- finalmente, no debe dejar de llamarse la atención sobre el hecho de que el nuevo modelo fiscal sobre el tabaco ha de perseguir la promoción de la industria del tabaco en el comercio exterior.

3.2. Capítulo II. El hecho imponible

3.2.1. A propósito del tratamiento de las Exenciones, del Artículo 6.2, "exenciones a las labores de tabaco entregadas por tiendas libres de impuestos".

Se solicita que, a semejanza de lo que ocurre en el resto del territorio comunitario, desaparezcan en los puertos y aeropuertos de Canarias para los viajeros cuyos viajes sean intracomunitarios:

A juicio del Consejo, las tiendas libres de impuestos para tráficos intracomunitarios vulneran la normativa de la Unión Europea sobre libre competencia, lo que determinó su prohibición por la Directiva 2008/118/CE del Consejo, de 16 de diciembre, relativa al régimen general de los impuestos especiales, y por la que se deroga la Directiva 92/12/CEE, para hacer posible la puesta en marcha del Mercado Único, prohibición sujeta a un período transitorio que concluye el 30 de junio de 1999. La Directiva ordenó que los productos de viajeros tributarán en el Estado miembro donde fueran adquiridos.



En opinión del Consejo, el tratamiento propuesto con el Anteproyecto de Ley que se dictamina, al mantener la exención prevista en el artículo 6.2. para las tiendas libres de impuestos, podría suponer añadir dificultades tanto para la homologación del nuevo impuesto por las autoridades comunitarias, como para la concesión a los viajeros que salgan de Canarias hacia el resto de la UE del régimen previsto para los tráficos intracomunitarios.

Finalmente, y siempre en relación a esta exención, el Consejo advierte sobre el efecto perverso que podría desencadenar de potenciar la importación de labores de tabaco fabricadas fuera de Canarias, que no estarían sujetas al pago del nuevo impuesto. En definitiva, la mejora del comercio exterior que se persigue con la nueva figura tributaria beneficiaría a la importación y restaría el valor añadido que supone la producción de las labores de tabaco en las islas.

3.2.2. Sobre la exención de cigarros y cigarrillos hechos a mano que incorporen el precinto de calidad de la marca de garantía "Cigarros de Canarias", del Artículo 6.4.

En opinión del Consejo, es de particular relevancia, para el mantenimiento de la actividad y del empleo, que el nuevo marco fiscal permita un tratamiento que garantice la exención para todos los cigarros y cigarrillos fabricados en las islas que estén amparados por la marca de garantía "Cigarros de Canarias" o cualquier otra marca pública o privada fabricada en Canarias de contrastada solvencia a nivel internacional. El sector productor y comercializador de cigarros atraviesa en Canarias una situación crítica, por lo que se necesita garantizar la calidad de todos los cigarros del archipiélago, y no sólo de los manuales, como persigue el artículo 6.4 del Anteproyecto.

Solamente con la introducción de rigurosos parámetros de calidad en los cigarros de Canarias, podrán recuperar estas labores el prestigio que tuvieron en el pasado. Para garantizar el estricto control de los cigarros que usen la marca de garantía, el Ministerio de Industria tiene aprobados tres protocolos de inspección de los diferentes tipos de cigarros (manuales, 100% tabaco natural y mecanizados de capa natural), habiendo encomendado la realización de estas inspecciones al SOIVRE.

Finalmente, y a juicio del Consejo, se considera necesario que el amparo de la marca de garantía "Cigarros de Canarias" esté basado exclusivamente en criterios de calidad, sin que se pueda exigir requisitos de otra índole, que podrían vulnerar los principios de la competencia. Aspectos que deberían ser abordados por el desarrollo reglamentario de la futura Ley.

3.3. Capítulo VI. Tipos de gravamen

En opinión del Consejo, abordar la estructura impositiva del nuevo impuesto exige un estudio conjunto de los tipos de gravamen establecidos en el capítulo VI del Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre las Labores del Tabaco y otras Medidas Tributarias sometido a dictamen, y la relevante propuesta que incluye de modificación en los tipos de gravamen del IGIC, a que se refiere la Disposición Adicional Tercera del proyecto de norma.

En el artículo 12 del Anteproyecto de Ley se establece la tarifa del Impuesto que, tal como indica la Exposición de Motivos, se basa en la estructura del impuesto estatal sobre labores del tabaco. Se trata de una estructura impositiva mixta, con un elemento específico y uno *ad-valorem*, así como la introducción de un gravamen mínimo.

En los cuatro primeros epígrafes se establece el tipo de gravamen, proporcional y específico para las categorías de labores de tabaco definidas en el artículo 4: "cigarros y cigarrillos"; "cigarrillos"; "picadura para liar" y "demás tabacos para fumar", mientras que en los dos siguientes se establece un tipo mínimo para "cigarrillos" y "picadura para liar".

En cuanto a la Disposición Adicional Tercera, citada, se unifica en el 30% el tipo de gravamen del IGIC para las labores del tabaco, que hasta ahora establecía distintas tarifas impositivas según fuera tabaco rubio, tabaco negro o cigarros o cigarrillos.

Un esquema de este sistema impositivo propuesto en el Anteproyecto de Ley se podría reproducir en los términos siguientes:

TABLA 5.- SISTEMA IMPOSITIVO SOBRE LAS LABORES DEL TABACO SEGÚN EL ANTEPROYECTO DE LEY.

| tipos de gravamen del nuevo impuesto sobre labores del tabaco (artículo 12) | tipo proporcional | tipo específico | tipo mínimo |
|---|-------------------|-----------------|----------------|
| | % | € | € |
| Cigarros y cigarrillos | 1 | 0 | 0 |
| Cigarrillos | 11 | 5 (€/1000 cig) | 8 (€/1000 cig) |
| Picadura | 5 | 3 (€/kg) | 7 (€/kg) |
| Demás labores | 2 | 0 | 0 |

| modificación sobre el IGIC para las labores del tabaco (D.A.3ª) | situación actual | Modificación (actual redacción anteproyecto de ley) |
|---|------------------|---|
| | | |
| tabaco rubio y picadura | 35% | 30% |
| tabaco negro | 20% | 30% |
| cigarros | 5-13% | 30% |

Fuente: Anteproyecto de ley y elaboración propia.

En opinión del CES, la estructura impositiva descrita y propuesta por el Anteproyecto de Ley es susceptible de mejora, garantizando en cualquier caso los objetivos que se persiguen y los que, reiteradamente, se aluden en el presente dictamen, recaudatorios, de salud pública y de mantenimiento de actividad y empleo en el sector.

A juicio del Consejo, en el caso de los cigarrillos, el componente proporcional, "ad valorem" del 11% e IGIC del 30%, tiene un peso excesivo en la estructura tarifaria propuesta, por lo que se hace necesario apostar por una estructura fiscal más equilibrada entre los componentes proporcionales y específicos.

De acuerdo con la experiencia en otros mercados y numerosos estudios sobre la materia, un componente impositivo sobre el precio ("ad valorem") en lugar de un componente específico, aumenta el diferencial de precios entre los productos del tabaco más caros y más baratos y fomentan el crecimiento del segmento más bajo de precios, ocasionando un proceso de reducción de precios en la oferta⁵.

Es la propia Organización Mundial de la Salud la que corrobora esta circunstancia: "Los impuestos ad valorem dan lugar a subidas de precio relativamente limitadas y acentúan las diferencias de precio entre las marcas más caras y las más baratas. Los sistemas basados principalmente en este tipo de impuestos incrementan las posibilidades de que

⁵ Keen, M (1998): "The Balance Between Specific and Ad Valorem Taxation". Fiscal Studies, 19, nº 1: 137.



los consumidores de tabaco opten por marcas o productos más baratos y crean una dependencia de las decisiones adoptadas por la industria en relación a los precios⁶.

Tal y como hemos señalado en la *observaciones de carácter general*, en los últimos años ya se está produciendo una migración del consumo de las marcas más caras a las más baratas. Esta tendencia, en opinión del Consejo, corre el riesgo de acentuarse en la medida en que, con la introducción del esquema impositivo propuesto en el Anteproyecto de Ley, se aumentaría el diferencial de precios.

Además, en opinión del CES, la situación competitiva del mercado canario, unida a un escenario posible de *"componente principalmente ad valorem"*, aumenta significativamente el riesgo de una guerra de precios y, con todo ello, la imposibilidad de conseguir los objetivos pretendidos con el nuevo marco legal tanto en materia de salud pública como en recaudación, poniendo en riesgo incluso la propia supervivencia del empleo generado por la industria en Canarias.

A juicio del Consejo, la implantación del sistema impositivo propuesto en el anteproyecto también puede incentivar otro proceso de sustitución en el consumo, esta vez desde los cigarrillos hacia el tabaco de liar, como ya se ha dado en otros territorios. En este sentido es la propia Comisión Europea la que afirma que *"resulta necesario aproximar los niveles mínimos aplicables a la picadura fina de tabaco de liar y a los cigarrillos, a fin de tener más en cuenta el grado de competencia existente entre ambos productos, que queda reflejado en los patrones de consumo observados, así como en su idéntica nocividad"*.

En cuanto a los **componentes específicos**, tipo específico y tipo mínimo del nuevo impuesto, en opinión del CES, son los instrumentos claves en la contribución de los objetivos de salud pública y financiación propuestos como objetivos generales por el Anteproyecto de Ley que se dictamina.

En efecto, la ventaja de un elemento específico fue reconocida en el informe de la Comisión Europea COM(2008) 460/2, que explica que *"los impuestos específicos reducen las diferencias relativas de precio y minimizan la variabilidad de precios. Consecuentemente presentan una ventaja desde el punto de vista de la salud pública así como otros beneficios. Además, como están basados en volúmenes y no en precios, son más estables, más predecibles y más fáciles de administrar, aumentando la estabilidad de la recaudación. En conclusión, desde una perspectiva del mercado interior, presupuestaria y sanitaria, los impuestos específicos tienen claras ventajas y, por tanto, se debe dar mayor flexibilidad a aquellos Estados miembros que depositan más su confianza en los impuestos específicos."*

La reciente revisión de las Directivas Comunitarias sobre la fiscalidad de los productos del tabaco, que se concreta en la Directiva 2010/12/UE, aprobada por el Consejo de Ministros de Economía de la UE (ECOFIN) el pasado 16 de febrero, otorga mayor flexibilidad a los estados miembros para establecer un gravamen mínimo, que ya no queda limitado al 100% de la carga fiscal soportada por las categoría de precios más demandada, sino al nivel que se considere adecuado para lograr los objetivos recaudatorios y de salud pública.

⁶ Organización Mundial de la Salud (2010): Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control. Technical Report on Prices and Tax Policies.
http://apps.who.int/gb/foctc/pdf/cop4/FCTC_COP4_11-sp.pdf

⁷ Directiva 2010/12 de 16 de febrero de 2010, punto 8 de la exposición de motivos

Por tanto, en opinión del CES, con el objetivo de establecer una estructura fiscal más equilibrada entre los componentes proporcionales y específicos del nuevo esquema impositivo, que garantice la consecución de los objetivos de salud pública, recaudación y mantenimiento del empleo, reiteramos que se debería modificar el peso concedido a cada uno de estos dos componentes, reduciendo el peso del componente proporcional e incrementando el peso del componente específico.

En este sentido, la propuesta planteada por el Consejo Económico y Social consiste, para los cigarrillos, en incrementar a 6 euros por cada mil cigarrillos el tipo específico y a 9 euros por cada mil cigarrillos el tipo mínimo, y reducir el IGIC al 20%. En cuanto a la picadura de tabaco, para evitar el efecto sustitución desde el consumo de cigarrillos, la propuesta consiste en incrementar el tipo proporcional al 6,5% y el tipo mínimo a 8 euros por kilogramo, reduciendo también en este caso el IGIC al 20%.

En cuanto a los cigarros y cigarritos, dada su tradicional implantación en la economía y la cultura canaria y su bajo peso relativo en consumo de tabaco y por tanto su bajo impacto recaudatorio, se solicita que se considere la opción de mantener el tipo del IGIC en el tipo actual (5% ó 13%, según su precio) e incluso que se aproveche la ocasión, para elevar de 1,80 euros a 2,50 euros por unidad el límite establecido para que tributen por el tipo incrementado del 13%, y ello por dos razones: para ajustar ese precio a la elevación de costos experimentada desde la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, y para favorecer la regularización del sector productor de cigarros en Canarias, aquejado de una profunda crisis por la persistencia en el Archipiélago de un alto volumen de economía informal, cuya desaparición favorecería la aplicación del tipo general del 5%.

TABLA 6.- PROPUESTA DEL CES DE CANARIAS DE MODIFICACIÓN DEL SISTEMA IMPOSITIVO SOBRE LAS LABORES DEL TABACO ESTABLECIDO EN EL PROYECTO DE LEY.

| tipos de gravamen del nuevo impuesto sobre labores del tabaco (artículo 12) | tipo proporcional | tipo específico | tipo mínimo |
|---|-------------------|-----------------|----------------|
| | % | € | € |
| Cigarros y cigarritos | 1 | 0 | 0 |
| Cigarrillos | 11 | 6 (€/1000 cig) | 9 (€/1000 cig) |
| Picadura | 6,5 | 3 (€/kg) | 8 (€/kg) |
| Demás labores | 2 | 0 | 0 |

| modificación sobre el IGIC para las labores del tabaco (D.A.3ª) | | situación actual | Modificación (CES) |
|---|-------------------------|------------------|--------------------|
| | | | |
| | tabaco rubio y picadura | 35% | 20% |
| | tabaco negro | 20% | 20% |
| | cigarros | 5% ó 13% | 5% ó 13% |

Fuente: Anteproyecto de ley y elaboración propia.



IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. La sustitución del procedimiento normal, que incluye el plazo de 30 días para dictaminar, por otro excepcional cuya característica más relevante es, según aprecie el peticionario de la consulta, justamente la reducción del término a 10 días, como es el presente caso, exige su motivación.

Según se dispone en dicha certificación del Acuerdo de Gobierno, de 14 de septiembre de 2010, el fundamento de la utilización del trámite de urgencia para recabar el Dictamen del CES, por un plazo de diez días, se encuentra en el hecho de que la entrada en vigor del Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias, y su desarrollo reglamentario, deberá producirse antes del 1 de enero de 2011. En este sentido, considera el Consejo, y por las razones y argumentos incluidos en las *observaciones de carácter previo* del presente dictamen, que no parece que esté plenamente justificada dicha solicitud.

Es particularmente importante, en opinión del CES, y así se ha venido reiterando en ocasiones similares, que por el Gobierno se asuma la preocupación respecto de la conveniencia y necesidad de que se haga un uso razonable, meditado y prudente del procedimiento de urgencia. Declaración de urgencia que, según constata el Consejo en el ejercicio de su actividad consultiva rogada, suele producirse particularmente en asuntos de especial complejidad y trascendencia, y en los que puede quedar mayormente afectada la calidad que el Consejo Económico y Social trata de mantener en sus pronunciamientos.

2. El Consejo considera que hubiese sido deseable se nos acompañara, con los antecedentes del Anteproyecto de Ley sometido a dictamen, una *Memoria económica* sobre una estimación financiera de los ingresos que se recaudarían con el establecimiento del impuesto, así como los preceptivos Informes de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, exigible de conformidad con el artículo 26.4. a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda y de la Dirección General del Servicio Jurídico, exigible en virtud del artículo 20.f) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado mediante el Decreto 19/1992, de 7 de febrero.
3. Respecto del contenido de la Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley, nada se dice sobre un elemento de gran relevancia de la nueva regulación, que no puede pasar desapercibido, y sobre el que el Consejo hace particulares consideraciones en el presente dictamen. Nos referimos a que en la Disposición Adicional Tercera del Anteproyecto de Ley se propone un cambio sustancial en el tipo de gravamen del IGIC para las labores del tabaco. Aspecto este que es profundamente tratado en las observaciones de carácter general y particular del presente dictamen.
4. Ya desde la instauración de los Puertos Francos, la manufactura del tabaco en Canarias ha sido una de las principales fuentes de riqueza y de creación de empleo en el sector industrial, concediéndole ventajas aduaneras y fiscales. Los ajustes llevados a cabo en el régimen especial canario como consecuencia de la adhesión de España a la CEE y la posterior decisión en 1991 de aplicar en Canarias

Dictamen 4/2010

CONSEJO



las políticas comunitarias, impactaron de forma muy negativa en la industria tabaquera, pese a haberse adoptado algunas decisiones excepcionales.

5. La difícil coyuntura por la que históricamente ha venido atravesando este subsector industrial en Canarias, ha merecido particulares análisis y pronunciamientos del Consejo. Ya en 1994 el Pleno, en sesión del 8 de julio, aprobó la Comunicación 3/1994 sobre la crisis del subsector industrial tabaquero en Canarias, con la que, en síntesis, el CES expresó su preocupación por el desarrollo de esta actividad industrial, necesaria para la economía y el empleo en nuestra comunidad.

6. Esta situación se estabiliza con la entrada en vigor del Arbitrio a la Importación y Entrada de Mercancías (AIEM) en el año 2002, que establece un tipo del 25% a la importación de cigarrillos, así como con la aplicación del recargo del Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) sobre el tabaco.

Este Arbitrio a la Importación y Entrada de Mercancías (AIEM) permite que, aún hoy, se fabrique en Canarias una cantidad que podría superar el 90% de todos los cigarrillos que se comercializan en el archipiélago, con lo que ello implica por el mantenimiento de la actividad industrial y la incorporación, aspecto reiterado en el presente dictamen, de valor añadido generado por esta actividad.

En opinión del Consejo, son estas consideraciones en torno a esta figura tributaria las que aconsejarían apostar por la mejora del AIEM en el próximo escenario de renovación de nuestro acervo fiscal, aprovechando la oportunidad para incrementar los niveles arancelarios a los segmentos de cigarrillos de precio bajo, que tienen una alta incidencia en cuanto al cumplimiento de los objetivos de política sanitaria.

7. Esta industria, que ha representado tradicionalmente uno de los ejes centrales de las singularidades fiscales y económicas de Canarias en el marco de nuestro Régimen Económico y Fiscal, es el único subsector industrial que ha sido declarado de interés estratégico por el último Plan de Desarrollo Industrial de Canarias (PDINCA) y es, en estos momentos, el único y último producto de bazar en Canarias directamente ligado a nuestras especialidades económicas y fiscales.

8. El Consejo Económico y Social, ya en su Dictamen 3/2005 sobre la industria tabaquera en Canarias, constató que esta actividad vive un fuerte proceso de reestructuración a la baja causada por diversos factores, entre los que cabe citar las estrategias de "deslocalización" de las grandes firmas, la alta fiscalidad, las campañas anti-tabaco, el impacto del contrabando, la normativa reguladora en el ámbito de la UE o el proceso desregulador del antiguo monopolio. A los que habría que sumar la actual dinámica de concentración de la producción de determinadas marcas que pueden afectar a la industria tabaquera localizada en Canarias.

9. En opinión del CES, para el sector industrial canario ese reajuste crítico implica graves consecuencias, dado el papel estratégico que en términos de tecnologías, facturación, empleo y exportaciones tiene esta arraigada y prestigiosa actividad.

10. De la exposición de motivos y contenido del anteproyecto de ley se deduce que los objetivos finales que se pretenden con la introducción de la nueva normativa, son básicamente de naturaleza sanitaria y fiscal. Objetivo desde la perspectiva de la política sanitaria, reducir el consumo de tabaco, en especial de los jóvenes. Y en



cuanto al de política fiscal, la ordenación de la imposición sobre las labores del tabaco y el incremento en su potencial recaudador. En relación a todo ello, el CES considera acertada la iniciativa de abordar la configuración de este nuevo marco fiscal, con la introducción de una nueva figura tributaria, que grava específicamente las labores del tabaco, como instrumento adecuado para conseguir el doble fin, sanitario y fiscal, antes enunciado, y, garantizar la actividad del sector y el empleo

11. A juicio del Consejo, es necesario realizar un esfuerzo para que el cumplimiento de los objetivos sanitarios y recaudatorios de la nueva regulación sean compatibles con el mantenimiento de la industria tabaquera en Canarias, por su alto valor para la estructura productiva en las islas. Esta búsqueda de un sistema fiscal eficaz sobre las labores del tabaco que mejore, o que al menos no perjudique la estructura productiva y el empleo generado por la tradicional industria del tabaco en Canarias, es especialmente necesarias en la coyuntura económica actual, caracterizada en Canarias por un dramático crecimiento del desempleo y un fuerte proceso de destrucción de empleo en las principales ramas productivas de las Islas.
12. En opinión del Consejo, se está por tanto, a favor de crear marcos regulatorios estables, coherentes con los objetivos fijados, comprensibles y que, al mismo tiempo, ofrezcan certezas para los operadores e inversores locales, nacionales e internacionales y ayuden a favorecer la preservación de una industria diversificada y competitiva en el Archipiélago, y en el caso del tabaco, sujeta escrupulosamente a las directrices de política sanitaria de desincentivación en el consumo de tabaco.
13. A juicio del Consejo y en relación a la estructura impositiva propuesta por el Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre las Labores del Tabaco y otras Medidas Tributarias, la misma es susceptible de mejora, garantizando en cualquier caso los objetivos recaudatorios, de salud pública y de mantenimiento de actividad y empleo en el sector. Para ello, el Consejo formula propuestas específicas que se concretan en las *observaciones de carácter particular* del presente dictamen, apartado 3.3.
14. Por último, siempre con la idea de que el nuevo sistema fiscal despliegue sus efectos eficientemente, tanto desde el punto de vista sanitario como fiscal y social, en las *observaciones de carácter general y particular* se formulan propuestas específicas por parte del Consejo sobre la regulación de las materias primas importadas y la regulación del régimen de exenciones del Anteproyecto de Ley, entre otras cuestiones.

Dictamen 4/2010



Vº.Bº.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Fdo.: Fernando Redondo Rodríguez



EL SECRETARIO GENERAL
DEL CONSEJO

Fdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez