

CANARIAS: ESTANCAMIENTO Y NUEVO REGIMEN DE ADHESION A LA CE

Casiano MANRIQUE DE LARA PEÑATE

I. DESACELERACION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA EN CANARIAS

1. Canarias y el quinquenio expansivo de la economía española

LA estimación del crecimiento del PIB por comunidades autónomas publicada y analizada por Julio Alcaide Inchausti (1) puede servirnos para reflejar los aspectos fundamentales del proceso de crecimiento económico de la comunidad autónoma canaria durante el quinquenio 1985-1990.

Los datos del mencionado análisis proceden de las estimaciones realizadas por la Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros Confederadas, relativas a los años 1988, 1989 y 1990, y de las publicadas por el Banco Bilbao-Vizcaya sobre la renta nacional de España durante el bienio 1986-1987.

El cuadro n.º 1 contiene un resumen de las mencionadas estimaciones referidas a la comunidad autónoma canaria, que nos van a servir para sustentar algunos de los siguientes comentarios sobre la evolución del PIB canario durante el quinquenio 1985-1990.

La primera conclusión que se extrae es que Canarias ha tenido un crecimiento, durante el quinquenio 1985-1990, superior a la media nacional tanto en términos

reales como nominales. Con otras palabras, y dado el fuerte carácter expansivo de este período para el conjunto de la economía nacional, la economía canaria ha mostrado un elevado ritmo de crecimiento del PIB durante el mencionado quinquenio.

Este la sitúa dentro de las zonas que podrían catalogarse como expansivas de la economía nacional. Sin embargo, este ritmo de expansión quinquenal enmascara, en cierta forma, la evolución de la economía canaria en los últimos años de este período. Un análisis más detallado de lo ocurrido a partir de 1989 nos indica que Canarias se encuentra desde hace tiempo fuera de esa senda de fuerte crecimiento sostenido.

De hecho, según las estimaciones de crecimiento real del PIB por comunidades autónomas de la Fundación FIES, en 1990 el menor crecimiento en términos reales correspondió a Canarias. Así, por segundo año consecutivo, su tasa de crecimiento anual se mantiene por debajo de la media nacional. La crisis del sector turístico y de la construcción coincide con esta caída en el ritmo de crecimiento.

Si, en vez de analizar el quinquenio 1985-1990, nos centramos en los datos proporcionados por la Fundación FIES para el período 1987-1990, podemos observar cómo la tasa anual acumulativa de crecimiento, en términos reales, de dicho período es la menor de todas las comunidades

autónomas: un 3,4 por 100, frente al 4,8 por 100 de media nacional. Si el análisis se hace en términos nominales, el ritmo de crecimiento sigue estando por debajo de la media nacional, si bien según esta variable existe otra comunidad, la de Asturias, con crecimiento inferior al de Canarias.

Canarias, junto con Murcia y Baleares, es una de las regiones con mayor crecimiento de su población residente durante el quinquenio 1985-1990. Esta circunstancia hizo que mostrara un incremento en el PIB por habitante, en términos nominales, inferior a la media nacional, pese a que, como comentamos con anterioridad, su crecimiento en términos nominales fue superior a la media durante el mismo período. Si consideramos la evolución del PIB por habitante en términos reales en 1990, respecto de 1989, el crecimiento es negativo. Hay que tener en cuenta que durante ese año el aumento de la población residente en Canarias fue de un 1,53 por 100, frente a una media nacional de un 0,82 por 100.

La media de crecimiento anual del PIB por habitante en términos reales, durante el trienio 1988-1990, está por debajo de la media nacional y, junto con Baleares, es la más baja de España.

Si además analizamos la participación en el PIB nacional, reflejada en el cuadro n.º 2, observamos cómo dicha participación cae por segundo año consecutivo. Otro tanto ocurre si comparamos el PIB por habitante en Canarias con la media nacional.

Todos los datos analizados hasta ahora confirman que la economía canaria no goza ya de una situación de crecimiento privilegiado frente a la media de las comunidades autónomas españo-

CUADRO N.º 1

PRODUCTO INTERIOR BRUTO - QUINQUENIO 1985-1990

	VAB 1985		VAB 1990		VARIACION DEL VAB		
	Millones Ptas.	Porcentaje	Millones Ptas.	Porcentaje	TASA MEDIA ANUAL (en porcentaje)		
					Nominal	Real	Precios
CANARIAS							
PIB total	980.834	100,00	1.904.920	100,00	14,20	4,83	8,94
Ag. y Pesca	50.369	5,14	78.613	4,13	9,31	4,02	5,08
Ind. sin const.	106.546	10,86	214.793	11,28	15,05	5,04	9,53
Construcción	94.119	9,59	220.229	11,56	18,53	5,93	11,90
Servicios	729.800	74,41	1.391.285	73,03	13,77	4,70	8,66
TOTAL ESPAÑA							
PIB total	27.788.803	100,00	51.160.425	100,00	12,98	4,65	7,96
Ag. y Pesca	1.783.117	6,42	2.382.836	4,66	5,96	2,09	3,80
Ind. sin const.	7.351.569	26,45	12.425.709	24,29	11,07	4,55	6,24
Construcción	1.555.170	5,60	4.271.203	8,35	22,39	9,51	11,76
Servicios	17.098.947	61,53	32.080.677	62,70	13,41	4,46	8,57

Fuente: Fundación FIES.

las. Su fuerte dependencia de los sectores de servicios y de la construcción, y la importancia que tiene sobre ellos el comportamiento del turismo exterior, han tenido más peso que el fuerte ritmo de crecimiento compartido con el resto del territorio nacional.

2. Análisis sectorial

Después de revisar estos datos globales de crecimiento, podemos pasar a comentar la evolución de los diferentes sectores durante el quinquenio 1985-1990, para lo cual volvemos a utilizar los datos contenidos en el cuadro número 1.

El sector agropecuario muestra un ritmo de crecimiento muy superior a la media española. En términos reales, la tasa de crecimiento es prácticamente el doble de la media nacional. Este comportamiento sólo puede deberse a la importancia de unos cultivos hortofrutícolas de exportación

muy competitivos en relación con el resto de la producción nacional.

Canarias sigue siendo la última comunidad autónoma en términos de actividad industrial, medida como el valor añadido bruto industrial por habitante en relación con la media nacional. Sin embargo, si se mantuviera el ritmo de crecimiento del sector industrial del último quinquenio, podría acabar abandonando este último puesto.

El crecimiento del sector de la construcción durante el citado pe-

riodo es inferior a la media nacional. Esta situación se debe a la fuerte caída de su actividad durante 1989 y 1990. De hecho, Canarias fue la única comunidad autónoma en la que la actividad de este sector reflejó un ritmo de crecimiento negativo a lo largo de 1990.

El cuadro n.º 3 muestra las ventas de cemento en Canarias. Estas cifras desvelan la fuerte caída en la actividad de este sector durante los dos últimos años del quinquenio analizado. Los datos disponibles para la provincia de Las Palmas hasta noviembre de

CUADRO N.º 2

PARTICIPACION DE CANARIAS EN EL PIB NACIONAL

	1987	1988	1989	1990
Participación en el PIB nacional (%)	3,85	3,93	3,84	3,72
PIB por habitante, media nacional = 100.	99,40	100,50	97,20	93,70

Fuente: Fundación FIES.

CUADRO N.º 3

VENTAS DE CEMENTO EN CANARIAS

AÑO	TM	Variación (En porcentaje)
1986	1.293.395	
1987	1.562.686	20,82
1988	1.654.698	5,89
1989	1.578.826	- 4,59
1990	1.388.170	- 12,08

Fuente: SEOPAN (1986-1988); OFICEMEN (1989-1990).

1991 señalan todavía una importante caída de la venta de cemento (12,39 por 100) en ese año respecto a 1990. De cualquier forma, los representantes empresariales de este sector económico se muestran moderadamente optimistas de cara a 1992, debido a las expectativas generadas por los planes públicos de construcción de viviendas.

La evolución del sector servicios en Canarias es muy similar a la mostrada en el conjunto del país. Sin embargo, la caída del turismo exterior durante 1989 y 1990 influye negativamente sobre la actividad del sector servicios, que aumenta en 1990, en términos reales, en sólo un 1,5 por 100, frente al 3,5 por 100 de crecimiento conjunto a escala nacional. Este ritmo de crecimiento es el más bajo del conjunto nacional después del mostrado por Baleares.

El cuadro n.º 4 nos muestra la evolución de la entrada total de turistas en Canarias durante el período 1980-1991, confirmando el estancamiento de la actividad turística en esta región hasta el año 1990. Esta desaceleración, e incluso caída, de la demanda contrasta con la evolución de la oferta turística, que no había reaccionado todavía a esta nueva

situación y mostraba ritmos de crecimiento muy importantes en 1990, cuando la incapacidad de la demanda para mantener altas tasas de crecimiento era ya un hecho incuestionable (ver cuadro número 5).

El cuadro n.º 6 nos muestra la evolución de la participación en el PIB nacional total y por sectores de Canarias. El sector industrial y el agrícola son los únicos que han aumentado, de forma significativa, su peso en el conjunto de la producción nacional de idénticas ramas de actividad a lo

largo del quinquenio 1985-1990. En consecuencia con lo comentado hasta ahora sobre la caída de actividad en el sector de la construcción, es éste el único que ha perdido peso en el conjunto de la producción nacional.

3. La economía canaria durante 1991

Aunque aún no se dispone de estimaciones sobre la evolución del PIB en Canarias durante el pasado ejercicio económico, podemos acudir a otros indicadores de coyuntura para anticipar en qué medida puede esperarse o no una recuperación de la atonía económica en la que se encuentra la región canaria. Para ello se ha elaborado el cuadro n.º 7, que recoge algunos indicadores de demanda para los años 1984 a 1991; éstos reflejan y confirman la desaceleración de la actividad económica en las Islas.

El cuadro n.º 8, sobre comercio exterior de Canarias, refleja la caída tanto de la demanda in-

CUADRO N.º 4

TURISTAS NACIONALES Y EXTRANJEROS ENTRADOS EN CANARIAS

AÑO	Número de turistas	Variación (En porcentaje)
1980	2.522.619	—
1981	2.779.341	10,2
1982	2.990.855	7,6
1983	3.200.214	7,0
1984	3.624.662	13,3
1985	3.735.735	3,1
1986	4.271.256	14,3
1987	5.144.748	20,5
1988	5.570.820	8,3
1989	5.340.720	- 4,1
1990	5.459.473	2,2
1991	6.407.699	17,4

Fuente: Dirección General de Policía, Instituto Canario de Estadística (ISTAC). (Los datos de 1991 son provisionales.)

CUADRO N.º 5

EVOLUCION DE LA OFERTA TURISTICA EN CANARIAS

AÑO	Plazas hoteleras	Variación (En porcentaje)	Plazas extra-hoteleras	Variación (En porcentaje)	Total	Variación (En porcentaje)
1982	74.430	—	102.961	—	177.391	—
1984	77.023	3,5	106.500	3,4	183.523	3,5
1986	79.406	3,1	132.087	24,0	211.493	15,2
1988	92.577	16,6	159.044	20,4	251.621	19,0
1990	118.415	27,9	228.144	43,4	346.559	37,7

Fuente: Gobierno de Canarias, Instituto Canario de Estadística (ISTAC).

terna de importaciones como de la demanda exterior de nuestros productos. Aunque el volumen de importaciones referido a noviembre es anormalmente bajo, y está pendiente de confirmar, parece difícil esperar que durante 1991 se pueda haber producido una recuperación de la demanda interna de importaciones.

La mayoría de los datos referidos a 1991 no implican una caída tan importante como la que se produjo en 1990, pero no permiten abrigar grandes esperanzas de que se alcancen tasas de crecimiento que impliquen un despegue importante de la actividad económica en Canarias. El único dato auténticamente esperanzador viene dado por el fuerte incremento de la entrada de turistas en las Islas durante el pasado año (cuadro n.º 4). De cualquier forma, estas cifras se materializarían en una mayor actividad económica sólo si ese mayor número de turistas mostrara una capacidad de gasto similar a la media existente en años anteriores. El aumento en la afluencia de turistas del Reino Unido, tradicionalmente con una capacidad de gasto menor a la media, puede ser una de las señales de que el importante incremento en la entrada total de turistas no se verá reflejado ne-

cesariamente en un aumento similar de los ingresos para el sector turístico.

Por último, y aunque no pueda ser objeto de un análisis más detallado en este artículo, es de interés destacar que hay datos que hacen sospechar que existen diferencias interprovinciales importantes en materia de crecimiento económico. Así, las oficinas del INEM en la provincia de Las Palmas tenían registrado en noviembre de 1991 un aumento del paro de un 15,17 por 100 respecto al mismo mes del año anterior, mientras que en Santa Cruz de Tenerife esta cifra había descendido en un 6,28 por 100 durante el mismo período. Otro dato a aportar, relacionado con estas di-

ferencias interprovinciales, nos lo da un estudio más minucioso de las cifras de venta de cemento. La caída de estas ventas en Canarias durante el año 1990 en un 12,08 por 100 (cuadro n.º 3) se distribuye de forma muy desigual entre ambas provincias, ya que a la de Las Palmas le corresponde una caída de un 21,1 por 100, mientras que en Santa Cruz de Tenerife sólo cayeron en el mismo período en un 2,6 por 100. Este mejor comportamiento de la actividad constructora en la provincia de Santa Cruz de Tenerife podría ser una de las explicaciones que aportara cierta luz a las diferencias en actividad económica.

Una vez descrita la marcha glo-

CUADRO N.º 6

EVOLUCION DE LA PARTICIPACION EN EL PIB NACIONAL TOTAL Y POR SECTORES
(Porcentaje sobre el valor nacional)

	1985	1990
PIB total en Canarias	3,53	—
Agricultura y pesca	2,82	3,30
Industria sin construcción	1,45	1,73
Construcción	6,05	5,16
Servicios	4,27	4,34

Fuente: Fundación FIES.

CUADRO N.º 7

INDICADORES DE DEMANDA

AÑO	VENTA DE ENERGIA ELECTRICA		VENTA DE GASOLINA		MATRICULACION AUTOMOVILES	
	MWH	Variación (en porcentaje)	Litros	Variación (en porcentaje)	Número	Variación (en porcentaje)
1984	1.853.445	—	355.846	—	—	—
1986	2.075.896	12,0	406.697	14,3	48.228	—
1987	2.394.585	15,4	462.143	13,6	63.907	32,5
1988	2.642.009	10,3	508.986	10,1	73.786	15,5
1989	2.975.475	12,6	544.028	6,9	69.665	- 5,6
1990	3.147.130	5,8	551.068	1,3	55.925	-19,7
1991	3.358.231	6,7	475.242	- 13,8	51.939	- 7,1

Fuente: UNELCO, Dirección General de Tráfico, Instituto Canario de Estadística (ISTAC). (Las ventas de gasolina del año 1991 recogen el período de noviembre 1990-noviembre 1991).

bal de la economía canaria, podemos iniciar el examen de cuáles son las transformaciones que se han producido en el marco de adhesión de Canarias a la CE.

II. EL NUEVO MARCO DE ADHESION DE CANARIAS A LA CE

1. Canarias se integra plenamente en la CE

El 7 de marzo de 1990 se produce la presentación oficial, por parte del gobierno español, en el

Consejo de la CE, de una solicitud encaminada a alterar profundamente el marco de adhesión de Canarias a la Comunidad Europea. Esta solicitud desembocó en la adopción del Reglamento 1.911/1991 (2), relativo a la aplicación de las disposiciones del Derecho Comunitario en las Islas Canarias, y de una decisión (3), también del Consejo, que establece un programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad de las Islas Canarias, el POSEICAN. Las medidas y acciones previstas en dicha decisión se deberán llevar a cabo antes del 31 de diciembre de 1992.

Con algo menos de un mes de antelación a estas medidas, se había aprobado la reforma de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias (4), acabando así con años de incertidumbre en esta materia.

Aunque todavía quedan pendientes de aprobación muchas de las disposiciones de desarrollo de los textos legales antes citados, ya se puede abordar una descripción del nuevo marco en el que va a desenvolverse la actividad económica de estas islas durante los próximos años.

Si quisiéramos resumir en pocas palabras lo ocurrido, podría-

CUADRO N.º 8

COMERCIO EXTERIOR DE CANARIAS 1988-1991 (En miles de pesetas)

AÑO	Importaciones sin capítulo 27	Variación (En porcentaje)	Exportaciones sin capítulo 27	Variación (En porcentaje)
1988	287.424.301	—	69.721.506	—
1989	298.560.340	3,87	71.719.841	2,87
1990	274.901.951	- 7,92	75.712.499	5,57
1991	221.762.849	-19,33	64.061.451	- 15,39

Fuente: Dirección General de Aduanas. (Los datos referidos a 1991 son provisionales y no incluyen el mes de diciembre).

mos indicar que Canarias pasó de una integración meramente política en la CE a una integración total en los pilares fundamentales del edificio europeo. Hasta ahora, las múltiples excepciones a la aplicación de las políticas comunitarias formulaban una integración del Archipiélago meramente simbólica. Así, ni formaba parte de la unión aduanera, ni le eran de aplicación las disposiciones en materia de política exterior común, política agrícola común, política común de pesca e impuesto sobre el valor añadido, entre otras. La participación en los fondos estructurales comunitarios, cuya finalidad principal es complementar las acciones a escala nacional, y que poseen una incidencia relativa pequeña en el conjunto de la actividad presupuestaria de la Comunidad, no podía dar pie a otro tipo de interpretaciones. Además, en la actualidad se está cuestionando la pertenencia de Canarias al grupo de regiones más desfavorecidas de la CE y, por lo tanto, consideradas como principales receptoras de los fondos de ayuda estructural, lo que reduciría aún más las ventajas de poder participar en estos fondos.

De ahí la gran preocupación política existente en la Administración central, al haberse quedado Canarias aislada del resto del territorio nacional. Canarias seguía siendo, de hecho, un país tercero en materia aduanera y fiscal.

Esta integración casi completa en las políticas comunitarias modificó sustancialmente el enfoque de la negociación con la Comunidad. Si antes preocupaba paliar las desventajas de haber quedado «fuera» de la Comunidad, ahora se trataba de compensar las desventajas de la integración. De esta forma, se pasó de buscar

fórmulas para facilitar el acceso a la CE de los productos agrícolas canarios de exportación a conseguir que la política agraria común no se aplicase, en su vertiente externa, a algunas importaciones de productos básicos para el consumo. Si antes se discutía qué políticas comunes o qué fondos estructurales serían de aplicación en Canarias, ahora la negociación persigue que todas las políticas comunitarias se

apliquen con cierta flexibilidad a la realidad económica y social del Archipiélago.

La opción anterior tuvo como una de sus principales características la de que, en gran medida, logró mantener el *statu quo* vigente. Sin embargo, dos circunstancias minaron especialmente la estabilidad de dicho marco. Por un lado, dado que el resto de España se integró ple-

SECUENCIA CRONOLOGICA DE LAS PRINCIPALES ETAPAS DEL NUEVO MARCO DE ADHESION DE CANARIAS A LA CE

- 7- 3-1990: Solicitud española de cambio de modelo de integración para Canarias.
- 1- 7-1991: Entrada en vigor del Reglamento 1.911/1991 del Consejo.
Comienza a gravarse el 30 por 100 del AAC.
Se inicia la aplicación del APIM.
- 1- 7-1992: Nuevo plazo previsto para la entrada en vigor del Régimen Específico de Abastecimiento (REA).
Al entrar el REA en vigor, se empezará a aplicar el APIM, el AAC y otros derechos de importación a los productos cubiertos por la PAC.
- 31-12-1992: Plazo previsto para ultimar la revisión, caso por caso, de los productos que podrán seguir beneficiándose de la protección de la Tarifa Especial del Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías.
Plazo máximo previsto para que se aprueben los actos jurídicos necesarios para la aplicación del programa plurisectorial de acciones previsto en el POSEICAN.
- 1- 1-1993: Comienza a gravarse el 35 por 100 del AAC.
Nueva fecha prevista para la entrada en vigor del IGIC.
- 1- 1-1994: Comienza a gravarse el 40 por 100 del AAC.
- 1- 1-1995: Comienza a gravarse el 50 por 100 del AAC.
Durante este año finaliza el período transitorio para la completa aplicación de las políticas agrícolas y pesqueras.
- 31-12-1995: Se inicia el desmantelamiento del APIM con una reducción anual de un 20 por 100 en sus tipos impositivos.
- 1- 1-1996: A partir de este año, los incrementos en la aplicación del AAC serán de un 10 por 100 anual.
- 31-12-1999: Finaliza la posibilidad de aplicar a Canarias las medidas de salvaguardia establecidas en el artículo 379 del Acta de Adhesión de España a la CE.
- 31-12-2000: Desaparición de la Tarifa Especial.
Integración plena en la Unión Aduanera.
Aplicación total del AAC.
Desaparición del APIM.

namente en la CE, las producciones agrícolas canarias de exportación veían acercarse con rapidez el momento en el que sus principales competidores mejoraban sus condiciones de acceso al mercado europeo. Los avances en la creación del mercado único europeo acabaron de intranquilizar a los productores canarios de plátanos, que vieron también en una mayor integración la solución a sus problemas.

Por otro lado, una importantísima fuente de ingresos para los cabildos insulares y las corporaciones locales —la recaudación en concepto de Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías— se vería seriamente mermada debido a la obligación de hacerla desaparecer, de forma paulatina, para las importaciones originarias de la CE ampliada, sin que se consiguiera, durante un largo período de tiempo, una solución satisfactoria tanto para el gobierno central como para las corporaciones canarias.

Pasaremos a comentar ahora los profundos cambios que esta modificación del régimen canario de adhesión a la CE traerá consigo en diferentes ámbitos de su actividad económica. La secuencia cronológica de los cambios de mayor interés se ha incluido en el recuadro inserto en estas páginas. Dada la extensión potencial de una descripción de estas características, centraremos la atención en los aspectos comerciales y fiscales, así como en los relacionados con el sector agrícola.

2. Unión aduanera y política comercial

El protocolo n.º 2 y la unión aduanera

La situación previa al Reglamento CE 1.911/1991, que venía definida por el protocolo n.º 2 del Tratado de Adhesión de España a la CE, impedía la consideración de mercancías en libre práctica a los productos originarios de Canarias, dado que dicho territorio quedaba fuera del cordón aduanero de la Comunidad. Sin embargo, estos productos, con importantes restricciones en el sector pesquero y en los contemplados por la política agrícola común, se beneficiaban de la exención de los derechos de aduana en el momento de su entrada en el territorio aduanero de la CE. Para que ello fuera posible, debían cumplirse las reglas de origen vigentes para los intercambios entre Canarias y el territorio aduanero de la Comunidad que definen la noción de «productos originarios».

Esta exención en los derechos de aduana entró en vigor de inmediato en el caso de los envíos a la Península y Baleares, y de forma progresiva, según el calendario de eliminación de los aranceles entre España y la Comunidad, en el caso de las exportaciones al resto de la CE.

La mayoría de los productos agrícolas de exportación se veían beneficiados por la concesión de contingentes arancelarios, pero se les seguían aplicando los mecanismos de defensa de las organizaciones comunes de mercado, como los derechos reguladores basados en los precios de referencia. Estos mecanismos limitaban muchísimo su penetración en los mercados europeos.

Otro tanto ocurría con las importaciones a Canarias de los productos originarios del territorio comunitario, dado que no podían aplicárseles ni aranceles ni exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana. Esto eliminaba la posibilidad de aplicarles aquellas figuras que gravaran las importaciones sin recaer al mismo tiempo sobre la producción doméstica canaria, como era el caso del arbitrio insular a la entrada de mercancías, aunque el objetivo de su tarifa general fuera meramente recaudatorio. En relación con su tarifa especial, auténtico instrumento proteccionista, podemos destacar que, aunque sólo se vio un poco limitada en términos de tipo impositivo y número de productos sujetos, se anunciaba su desaparición el 1 de enero de 1993, salvo decisión en sentido contrario por parte del propio Consejo de la CE.

Los productores industriales canarios podían así seguir aprovisionándose de materias primas extranjeras a precios internacionales, pero no consiguieron mantener de forma indefinida la protección de sus bienes finales frente al resto de la Comunidad.

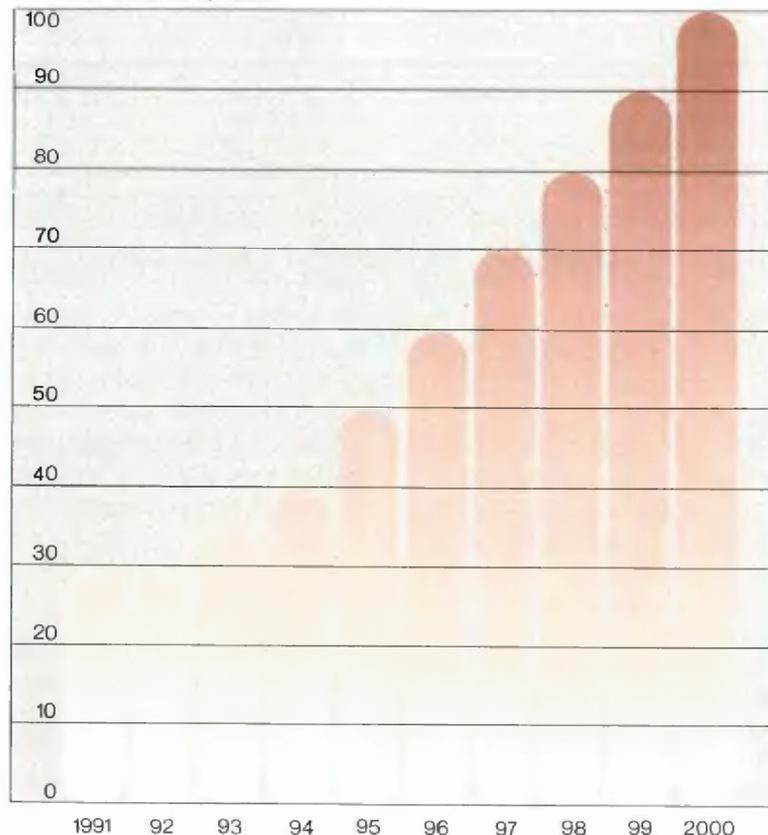
Los compromisos adquiridos por la CE en materia de política comercial sólo servían como indicación de un techo máximo de protección frente a terceros no comunitarios, al igual que ocurría antes con los compromisos adquiridos por España ante el GATT en virtud de otros acuerdos preferenciales. Ahora bien, Canarias no podía ofrecer a un tercer país un trato más favorable que el concedido a la Comunidad.

Canarias queda integrada en la unión aduanera

El Reglamento 1.911/1991 y el

**GRAFICO 1
APLICACION PROGRESIVA
DEL AAC EN CANARIAS**

Porcentaje del AAC aplicable



POSEICAN alteran sustancialmente el panorama descrito hasta ahora. Se eliminan todas las restricciones impuestas al acceso de los productos originarios de Canarias al resto de la Comunidad, pasando a ser tratados, en principio, como el resto de los productos de origen comunitario. La política comercial común se aplicará en las Islas Canarias como en el resto del territorio español, con las únicas excepciones del régimen específico de abastecimiento, los productos sensibles y el plátano.

Canarias estará completamen-

te integrada en el territorio aduanero el 31 de diciembre del año 2000. El arancel aduanero común (AAC) se introducirá progresivamente, empezando a aplicarse un 30 por 100 del mismo desde el 1 de julio de 1991. El gráfico 1 indica el escalonamiento progresivo en la aplicación del AAC en Canarias. Las diferencias en el proceso de adopción del AAC entre Canarias y el resto de España podrían llegar a producir desviaciones de tráfico hasta que culminen ambos procesos.

Hay que tener en cuenta que en la actualidad las importacio-

nes en la Península y Baleares, originarias del resto de la CE, son gravadas con el arancel residual; es decir, sólo por la diferencia entre el AAC y el tipo arancelario todavía vigente en España frente a países terceros no comunitarios. Si se mantiene esta actitud frente a las importaciones originarias de Canarias, mientras ésta no aplique en su integridad el AAC la puerta está abierta a las desviaciones de tráfico antes mencionadas. Si esto llegara a producirse, no cabe duda de que la CE tomaría medidas que restringieran o eliminaran totalmente dichos flujos, tal y como ha anunciado tanto en el Reglamento 1.911/1991 como en el POSEICAN.

En relación con la Tarifa Especial del Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías, el Consejo podrá prorrogar su vigencia, en virtud de un análisis caso por caso, hasta el 31 de diciembre del año 2000 para los productos procedentes de otras partes de la CE. Este mecanismo local de protección deberá empezar a reducirse frente a terceros países a partir del 1 de enero de 1996, hasta su completa desaparición el 31 de diciembre del año 2000. Vemos, pues, cómo, si bien se prorroga temporalmente, de nuevo se fija la desaparición de este instrumento proteccionista de carácter local.

Los productos sensibles

En cualquier caso, podrán adoptarse medidas específicas arancelarias o de no aplicación de la política comercial común para determinados *productos sensibles*, siempre y cuando la duración de estas medidas no exceda del plazo establecido para la adopción del AAC en su integridad. La Comisión estudiará cada una

CUADRO N.º 9

COMERCIO EXTERIOR DE CANARIAS CON LA CE 1988-1991
(En miles de pesetas)

AÑO	Importaciones de la CE sin capítulo 27	Porcentaje del total	Exportaciones a la CE sin capítulo 27	Porcentaje del total
1988	144.969.000	50,44	24.052.000	34,50
1989	149.342.000	50,02	27.747.000	38,69
1990	140.484.000	51,10	24.533.000	32,40
1991	105.893.000	47,75	22.508.000	35,14

Fuente: Dirección General de Aduanas. (Los datos referidos a 1991 son provisionales y no incluyen el mes de diciembre).

de las medidas aprobadas durante el año precedente a la expiración del mencionado plazo, tras lo cual podría decidir mantener algún tiempo este mecanismo o buscar otras fórmulas de ayuda para la importación de dichos productos.

Dentro de esta categoría de *productos sensibles*, se encuentran aquellos que sean de interés estratégico para sectores de la producción interior destinados al consumo local o turístico. Las medidas arancelarias a tomar tendrían como objetivo que el grado de protección externa de estos productos no excediera la existente antes del 1 de julio de 1991. También podrán considerarse productos sensibles algunos bienes de consumo final, tales como los textiles, la ropa, los aparatos de óptica o los medios de transporte.

Si bien es posible que no se establezcan contingentes arancelarios a la importación de estos bienes, la Comunidad se ha propuesto velar en todo momento para que no entren mayores cantidades de las requeridas por el propio mercado interno canario, de forma que no puedan ser reexportadas a la CE, produciéndose una indeseada desviación de tráfico. Para ello, la Comuni-

dad se ha reservado el derecho a tomar las medidas que considere oportunas con el fin de evitar las mencionadas desviaciones de tráfico y reexportaciones al territorio del resto de la Comunidad. En cualquier caso, lo más probable es que someta la importación y exportación de estos productos a vigilancia estadística y, aunque no aparezca reflejado de forma explícita en el Reglamento 1.911/1991, no debiera extrañar que ninguno de estos productos pudiera ser considerado en libre práctica una vez fuesen importados a Canarias. De hecho, ya existe un grupo de productos sujetos a medidas específicas arancelarias (MEA) a los que no se les exige en la actualidad el pago de los aranceles a la entrada en Canarias. Este grupo de productos, que formarán probablemente parte de los *sensibles*, no se consideran en libre práctica en la CE, y satisfacen los aranceles a la importación cuando son reexportados a otra parte del territorio aduanero comunitario.

La única forma de evitar estos problemas consistiría en transformar esos *productos sensibles* antes de su reexportación al resto de la CE. Esa transformación deberá llevarse a cabo siguiendo

las reglas de origen aplicables a los territorios que forman parte de la unión aduanera comunitaria. Estas reglas son más beneficiosas que las vigentes para Canarias antes de la entrada en vigor del nuevo régimen de adhesión.

Salvo estos *productos sensibles*, que gozarán de preferencias arancelarias transitorias, y los que forman parte del régimen específico de abastecimiento, que analizaremos en el apartado siguiente, no existen otras excepciones a la aplicación de las disposiciones aduaneras comunitarias.

De esta forma, vemos cómo Canarias pasa de su tradicional régimen de franquicias arancelarias a formar parte del cordón aduanero de la CE. Naturalmente, esto puede significar una alteración en las fuentes de suministro actual hacia productos menos baratos de origen comunitario y, previsiblemente, un aumento de los precios en nuestro Archipiélago. La definición de *productos sensibles* y el régimen específico de abastecimiento están encaminados precisamente a reducir los efectos negativos que pudiera tener la aplicación del AAC sobre los tradicionales flujos comerciales y sobre el nivel de vida de los

habitantes de las Islas Canarias. Dado que no existe aún una lista oficial definitiva de los productos que van a verse beneficiados por un trato aduanero especial, no es posible siquiera estimar el impacto de estas medidas.

En cualquier caso, el cuadro número 9 nos permite comprobar la enorme importancia de la CE como fuente de suministros para Canarias. Si a ello añadimos que las importaciones de Canarias procedentes del resto de España son en la actualidad igual, o algo más importantes, que las importaciones del resto del mundo, podemos concluir que algo más de las tres cuartas partes de las importaciones de Canarias quedarán, de cualquier forma, libres del pago de aranceles, al proceder del territorio aduanero de la CE.

Regímenes aduaneros especiales

Canarias tendrá como únicos territorios francos en materia aduanera los comprendidos en las zonas francas de cada una de las islas. En relación con estas zonas, el POSEICAN autoriza a que todas las operaciones de perfeccionamiento activo que se lleven a cabo en dichas zonas francas no queden sometidas a las reglas económicas de este régimen aduanero especial.

Estas condiciones tienen como objetivo proteger los intereses de los productores de la CE. Así, exigen que las mercancías destinadas a sufrir operaciones de perfeccionamiento no se produzcan en la CE, o no se encuentren disponibles en las cantidades o condiciones de calidad requeridas. También se imponen otras restricciones al tipo de operaciones de transformación que pueden llevarse a cabo, limitándolas a la mera reparación o restauración,

o a las definidas para los depósitos aduaneros y zonas francas que, de hecho, son también bastante limitativas (conservación, mejora de la presentación o calidad comercial, preparación de la distribución o reventa, etcétera).

En definitiva, podemos concluir que todas aquellas empresas que deseen llevar a cabo la transformación de productos importados de países terceros, para ser reexportados a otro país no comunitario, podrán hacerlo en las zonas francas canarias con muchas menos limitaciones que en el resto de la Comunidad. Canarias no es el único territorio comunitario que se beneficia de estas prerrogativas, ya que el puerto franco de Hamburgo tampoco está sujeto a condiciones de orden económico en sus operaciones de tráfico de perfeccionamiento.

Otros aspectos de la política comercial común

Además del impacto sobre flujos de comercio y precios, la entrada en la aduana comunitaria y la adopción de la política comercial común comportan la aplicación de normas, como las de homologación, e instrumentos, como los derechos *antidumping*, que hasta ahora o se aplicaban con extrema flexibilidad o ni siquiera se aplicaban en las Islas.

La aplicación de las normas de homologación comunitarias a partir de la entrada en vigor del Reglamento 1.911/1991 produjo ciertos problemas en las aduanas canarias, ya que entre julio y octubre del año pasado se importaban aún productos en cumplimiento de contratos acordados con anterioridad a la entrada en vigor de las nuevas normas. La solución consistió en autorizar la

entrada de dichos productos siempre que se demostrara que, efectivamente, se había contratado su compra con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del Reglamento 1.911/1991. Esas comprobaciones produjeron una cierta acumulación de envíos que no podían ser despachados, pero que nunca superaron los 50 envíos o un valor de 200 millones de pesetas, por lo que no puede considerarse que el consumo interior se viera gravemente afectado por tal retención de mercancías.

En relación con los derechos *antidumping*, los que pueden afectar a las importaciones canarias se refieren principalmente a ciertos productos típicos de bazar. En la actualidad, se está negociando la exención de estos derechos para los productos de bazar más importantes, por lo que tampoco cabe pensar que estas medidas afecten de forma importante a las actuales pautas de consumo interior en Canarias.

3. La política agrícola común

Tanto la política agrícola común (PAC) como la de pesca se empezaron a aplicar en Canarias el 1 de julio de 1991 en las condiciones en vigor para el resto de España. Así, el Archipiélago estará plenamente integrado en ellas el 31 de diciembre de 1995, al finalizar el período transitorio acordado en el Tratado de Adhesión de España a la CE.

El régimen específico de abastecimiento (REA)

En Canarias, la aplicación de estas políticas vendrá acompañada de un régimen específico de abastecimiento (REA), así como de una serie de medidas com-

plementarias que posibiliten la adaptación de dichas políticas globales a las condiciones de la producción agraria y pesquera del Archipiélago. La mayoría de estas medidas están contempladas en el POSEICAN.

El REA tiene por objetivo paliar las desventajas que el alejamiento de las Islas Canarias de las principales fuentes de suministros hace recaer sobre los precios de ciertos productos destinados a sectores de la alimentación esenciales para el consumo normal o la transformación en las Islas, como es el caso del azúcar y de los cereales.

Este régimen va a permitir que se puedan seguir importando a Canarias ciertos productos agrícolas de países terceros sin que se les apliquen las exacciones reguladoras establecidas por la PAC y/o los derechos de aduana.

Por otro lado, también se podrán seguir importando productos comunitarios de intervención o bienes adquiridos directamente en el mercado común a precios internacionales. Dado que Canarias, al formar parte de la unión aduanera y de la PAC, ya no puede beneficiarse de las restituciones a la exportación en sus compras de productos agrícolas comunitarios, la única opción que queda es la de subvencionar éstas, si el objetivo consiste realmente en lograr mantener el nivel de precios internacionales en dichas compras.

Queda por definir si tal opción se va a materializar en forma de subvención a la importación o a la exportación de dichos productos, aunque lo más sencillo parece ser otorgar dichas ayudas a los importadores canarios, ya que así se facilita el control de la eficacia de estas subvenciones sobre los precios finales. De cual-

quier forma, esta medida no alcanzará probablemente sus fines si la Comisión no introduce un mecanismo efectivo de comprobación de que dichas ventajas acaban llegando al consumidor final, tal y como se anuncia en el POSEICAN.

Como consecuencia de la preocupación por la posibilidad de que Canarias desvíe los productos importados a precios internacionales o subvencionados hacia la propia CE, el POSEICAN prohíbe expresamente que estos productos sean exportados sin elaborar al resto del territorio comunitario, sin que se especifique el grado de elaboración implícito en dicha prohibición. Además, aunque no se define expresamente lo que se entiende por exportaciones tradicionales de productos canarios al resto de la CE, sólo éstas podrán ser exportadas incorporando los productos subvencionados. No se trata tanto de proporcionar mecanismos de fomento a las exportaciones como de mantener las condiciones de abastecimiento y los flujos comerciales actuales.

Flexibilidad en la aplicación de la PAC y medidas de apoyo estructural

La Comunidad también ha incluido en el POSEICAN un número importante de medidas encaminadas a la diversificación y a la mejora de la calidad de las producciones actuales, así como ayudas para la comercialización de productos alternativos, como es el caso de los tropicales, entre otras.

Otro grupo de medidas están dirigidas a modular la aplicación de las organizaciones comunes de mercado a las características de la agricultura en las

Islas, como es la no aplicación de la prima por arranque de viñedos, adaptar las cuotas de producción lechera de forma que se permita un desarrollo razonable de las producciones canarias, así como adecuar ciertas ayudas estructurales para que puedan aplicarse a la agricultura isleña. Planteamientos similares se encuentran en el texto del POSEICAN en materia de producción pesquera.

Dentro de los mecanismos que proveerá el POSEICAN para el aumento de la producción destinada al consumo interno, destacan los referentes al fomento de la ganadería, a fin de abastecer las necesidades del mercado local. Durante cuatro años, se percibirán ayudas para la adquisición tanto de animales reproductores originarios de la CE como de animales para engorde, que podrán ser adquiridos de países terceros sin que se les apliquen exacciones reguladoras, o subvencionados si proceden de la propia CE.

El conjunto de medidas es ambicioso; basta esperar a que dichos programas se plasmen en acciones y regulaciones concretas para poder valorar su verdadero alcance. De hecho, sólo si estas medidas se llevan a cabo se puede esperar una mejora de la producción agrícola no relacionada con cultivos de exportación. Hay que tener en cuenta que estos cultivos, con el acceso a los mercados comunitarios en igualdad de condiciones que el resto de sus competidores europeos, ven reducida la necesidad de medidas de apoyo estructural, ya que son muy competitivos. Los problemas principales para estos productores están ahora centrados en las preferencias otorgadas por la CE a los productos agrícolas de países ter-

ceros, como es el caso de Marruecos.

Aquellas producciones destinadas a abastecer los mercados interiores tienen una mayor importancia estratégica, dado que ayudan a fijar la población fuera de las grandes ciudades y poseen una mayor efectividad en la conservación del medio ambiente. Puesto que gran parte de la producción agrícola destinada al consumo interior no es obtenida por agricultores a tiempo completo, son muchas las explotaciones que no se benefician de la protección de la PAC. De ahí que sea tan importante conseguir cierta flexibilidad en la definición de elegibilidad en el caso de los productores agrícolas canarios si se quiere potenciar este tipo de actividad.

La producción de plátanos y la de papas

La producción de papas en las Islas Canarias se ha visto protegida en los últimos años no sólo por barreras fitosanitarias, sino por la existencia de unos derechos reguladores a la importación de estos productos. El POSEICAN permite establecer limitaciones temporales a las cantidades de papas importadas en Canarias en períodos sensibles, pero sólo durante las próximas diez campañas. De esta forma, se pone un límite a estos mecanismos de protección y, probablemente, a la propia producción de este tubérculo en las Islas Canarias una vez transcurra este período transitorio.

Ni el protocolo n.º 2 ni el Reglamento 1.911/1991 logran dar una solución definitiva a los productores canarios de plátanos. La producción de plátanos se ve amenazada por dos procesos

casi imparables. Por un lado, la creación del mercado único. Si bien ahora es todavía posible evitar la entrada en el resto de España de plátanos importados de países terceros a través de otros países comunitarios, cuando desaparezcan las fronteras entre los países miembros no habrá ninguna posibilidad de impedir estas desviaciones de tráfico.

La única posibilidad de evitar este problema estriba en que se considere al plátano como otro producto sujeto a la preferencia comunitaria y pase, por tanto, a formar parte de la PAC. Esto significaría el establecimiento de un sistema de protección que no estaría simplemente basado en la protección arancelaria, sino que conseguiría que los operadores comunitarios se vieran obligados a colocar las producciones comunitarias antes de poder realizar importaciones de países terceros.

Esta solución resolvería igualmente el segundo gran problema que tienen planteado todos los productores comunitarios de plátanos, la Ronda Uruguay del GATT. Si se introduce a este producto dentro de los próximos acuerdos previstos en esta ronda de negociaciones en el GATT, no habría posibilidad de establecer ningún contingente a la importación de las producciones centroamericanas, y por tanto no habría demasiadas posibilidades de supervivencia para unos productores comunitarios menos competitivos. Si esto ocurre, los productores canarios de plátanos no se habrán beneficiado de la entrada en la PAC. La decisión final tendrá que elegir entre proteger a los productores o a los consumidores europeos.

4. Régimen fiscal de Canarias

Hasta la aparición de la Ley 20/1991, el régimen fiscal vigente en Canarias tenía como características esenciales la no aplicación del IVA, la existencia de una presión fiscal indirecta menor que la vigente en el resto de España y el mantenimiento de un sistema tributario local propio.

El Reglamento 1.911/1991 acepta que el territorio de Canarias permanezca fuera del ámbito del sistema común del IVA en la CE, evitando así las distorsiones derivadas de la introducción de dicha figura en el Archipiélago. De cualquier forma, esto se ha limitado a una distinción prácticamente semántica, ya que la Ley 20/1991 crea el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), que es una figura esencialmente idéntica al IVA comunitario, al mismo tiempo que crea la figura del Arbitrio sobre la Producción y sobre las Importaciones (APIM) en Canarias.

El IVA canario

El IGIC, que está previsto que entre en vigor el 1 de enero de 1993, se crea con la finalidad de unificar la imposición indirecta en Canarias, por lo que sustituirá a las figuras actualmente en vigor: el Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas, y el Arbitrio Insular sobre el Lujó. Las diferencias más sustanciales en relación con el IVA peninsular estriban en que los tipos impositivos podrán mantenerse a niveles inferiores a los vigentes en la imposición indirecta del resto del territorio nacional, y en la exención de la aplicación del impuesto a las ventas al por menor, las actividades agrícolas, ganaderas y pesqueras, y las de captación, producción y distribución

de agua, así como el autoconsumo.

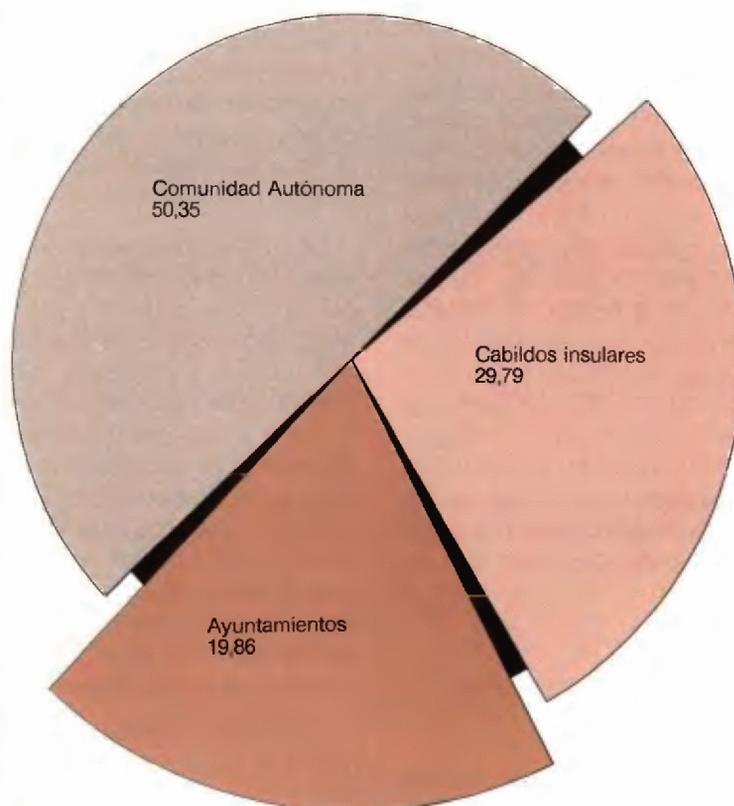
La titularidad normativa del nuevo impuesto recae sobre el Estado, por lo que le corresponderá a éste emitir las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la nueva figura. La comunidad autónoma canaria podrá regular los aspectos relativos a la gestión, liquidación, recaudación e inspección del impuesto, teniendo también la iniciativa para la modificación de los tipos. Dado que una parte muy importante de las transacciones de compraventa tienen su origen en operaciones de importación que son de fácil control, es bastante probable que la Comunidad Autónoma tampoco tenga excesivos problemas en implantar este nuevo impuesto en el aspecto relativo a la entrega de bienes. En el resto de las facetas de este impuesto, la hacienda canaria tendrá que enfrentarse a los mismos problemas que la hacienda estatal.

La recaudación del IGIC, una vez descontados los gastos relativos a la gestión y administración del impuesto, se distribuirá tal y como viene indicado en el gráfico 2.

Con la creación del IGIC, se ha conseguido racionalizar el panorama de la imposición indirecta en Canarias, conservando al mismo tiempo el objetivo de mantener una presión fiscal indirecta menor que la vigente en el resto del territorio nacional. Habrá que esperar a que se resuelva el contencioso entre la comunidad autónoma canaria y el Ministerio de Economía y Hacienda sobre financiación autonómica para anticipar posibles aumentos de la presión fiscal.

Si bien es verdad que hasta ahora las posturas más ortodoxas

GRAFICO 2
REPARTO DE LA RECAUDACION DEL IGIC



habían mantenido que la franquicia fiscal al consumo era parte consustancial del régimen fiscal canario, también es cierto que nunca ha existido esa franquicia en su estado más puro. La existencia de figuras como el Arbitrio Insular sobre el Lujo o a la Entrada de Mercancías chocan frontalmente, desde hace muchos años, con este principio de franquicia fiscal y arancelaria.

El IGIC y el mercado único

La importancia del IGIC excede el ámbito puramente fiscal, dado que la existencia de ajustes fiscales en frontera es una de las razones fundamentales de que

existan aún controles físicos de mercancías entre los países de la CE. La existencia de un IVA canario diferenciado plantea la cuestión de la permanencia de estos controles físicos.

El Acta Unica Europea tiene como objetivo fundamental crear una Europa sin fronteras. Para ello, la Europa comunitaria se ha propuesto la eliminación de las fronteras físicas (*v.gr.*, formalidades aduaneras), las fronteras técnicas (*v.gr.*, normas técnicas y contratos públicos) y las fronteras fiscales (*v.gr.*, IVA e impuestos sobre consumos específicos).

En materia de IVA, el objetivo final consiste en acercar lo más

posible los tipos impositivos nacionales hasta llegar a un sistema europeo en el que el pago de los impuestos tenga lugar para todas las compras intracomunitarias, se trate de empresas o de particulares, en el país de origen del producto en cuestión. Este sistema no sería incompatible con el principio de atribución del ingreso fiscal, resultante de la aplicación del gravamen en la fase del consumo final, al Estado miembro donde se produzca dicho consumo.

Ante estas perspectivas, cabe plantearse dos escenarios diferentes. Por un lado, al no ser de aplicación el IVA comunitario en las Islas Canarias, éstas quedarían fuera de este proceso de abolición de fronteras fiscales, y por tanto de una de las bases de la creación del mercado único europeo. Las mercancías canarias tendrían que soportar más controles a su llegada a otra parte del territorio comunitario de los que soportaría cualquier otra mercancía comunitaria. Nuestra integración en la unión aduanera no habría servido, por tanto, para conseguir participar plenamente en el proceso para la realización del mercado único, garantizando así mejor nuestro desarrollo, tal y como preconiza el Reglamento 1.911/1991.

Este es el escenario contemplado por la Directiva del Consejo de 16 de diciembre de 1991 (5), que completa el sistema común del IVA adaptándolo a la abolición de las fronteras interiores en la CE. Se distingue, en este texto, entre las importaciones y las adquisiciones intracomunitarias, y se señala que los envíos procedentes de las Islas Canarias no se considerarán como provenientes del interior del territorio de un Estado miembro.

Por otro lado, el segundo es-

cenario exigiría aceptar la unificación, probablemente al alza, de los tipos impositivos, así como el principio de sujeción en el país de origen, entre otras adaptaciones. De esta forma, estaríamos plenamente integrados en el mercado único, pero se produciría una fuerte caída de la recaudación directa, al no quedar gravados los envíos del exterior. Estos sólo tributarían por el valor añadido generado una vez fueran revendidos en su interior. Además, al no estar sujetos a ajustes fiscales en frontera, se perdería gran parte de la capacidad de control de las operaciones sujetas en el interior del Archipiélago. Habría que acudir a un mecanismo de liquidación o compensación, o a trasvases de fondos entre haciendas públicas, para compensar dicha caída.

El APIM

La otra figura fiscal creada es el Arbitrio sobre la Producción y las Importaciones (APIM) en Canarias. Este arbitrio, que entró en vigor el 1 de julio de 1991, sustituye a la Tarifa General del Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías. El importe de la recaudación de este arbitrio tiene como destinatarios finales a los cabildos y corporaciones locales canarios. Según la disposición adicional primera de la Ley 20/1991, de 7 de junio, la recaudación del APIM se entrega a los cabildos insulares para su distribución entre las corporaciones locales canarias conforme a los mismos criterios seguidos con anterioridad con la Tarifa General del Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías.

Sólo permanecerá en vigor durante un período transitorio, que no podrá sobrepasar el 31 de diciembre del año 2000. Esta desa-

parición del nuevo impuesto se hará de forma progresiva a partir de 1996. Desde ese año, los tipos se irán reduciendo en un 20 por 100 anual, hasta conseguir su completa desaparición.

Habiendo creado una figura como el IGIC, este arbitrio no tiene más sentido que el de compensar temporalmente a las corporaciones locales canarias tanto por las anteriores pérdidas de ingresos, debidas al descreste del Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías, como por el retraso previsto en la implantación del IVA canario.

Una vez aceptada esta necesidad de compensación a los cabildos y ayuntamientos, hubo que adaptar la nueva figura a las disposiciones de la CE, las cuales impiden la existencia de tributos sobre los envíos de otro Estado miembro sin gravar a la par la producción local. De ahí que el nuevo arbitrio no sólo grave las importaciones, sino incluya en su hecho imponible la producción local.

Para evitar que se gravaran simultáneamente la producción y la entrega de bienes a través de este Arbitrio y del IGIC, respectivamente, hubo que acudir al artilugio de considerar exenta la producción local, logrando así mantener una figura esencialmente idéntica al antiguo Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías, en su Tarifa General. De esta forma, sólo en las importaciones se van a ver superpuestas ambas figuras tributarias, el IGIC y el APIM.

La diferencia entre ambos arbitrios radica, fundamentalmente, en la base imponible y en el nivel de los tipos impositivos. Actualmente, la base imponible se configura en torno al valor en aduana, y no al valor CIF de las

mercancías. Por otro lado, los tipos aplicados por esta nueva figura son más elevados, al acercarse a los aplicados por la Tarifa General del Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías antes del inicio del descreste. De ahí que lo recaudado en concepto de APIM en 1991, desde su entrada en vigor, haya conseguido superar los niveles recaudatorios del anterior arbitrio durante todo el ejercicio de 1990.

III. CONCLUSIONES

1. Canarias ha dejado de estar dentro del conjunto de comunidades autónomas más expansivas. Si bien parecen existir señales de que esta desaceleración ha tocado fondo, son pocos los indicadores que permiten pensar en 1992 como el año de la recuperación. Las buenas cifras turísticas no deben hacernos olvidar las verdaderas prioridades de este sector, que exigen pasar de una política de constante aumento de la oferta a una de mejora en su calidad.

2. El actual marco de adhesión de Canarias se limita, fundamentalmente, a paliar los posibles inconvenientes de una plena integración, sin abrir grandes puertas a nuevas actividades productivas fuera de las de carácter agrícola. Las soluciones planteadas no podrán ser analizadas de forma más crítica y completa hasta que no salga a la luz el desarrollo de las actuales disposiciones. De especial interés, en este sentido, serán las relativas a los *productos sensibles* y al régimen específico de abastecimiento.

3. El nuevo marco canario de adhesión a la CE ha introducido a las Islas en la Comunidad ac-

tual, pero no necesariamente en la que iniciará su andadura con la creación del mercado único. Una vez dado el paso de la adaptación del régimen fiscal canario, cabría cuestionarse si no valdría la pena considerar la posibilidad de acercarnos algo más a la estructura del IVA comunitario, aunque se mantengan unos tipos impositivos sensiblemente inferiores, con tal de evitar barreras no arancelarias en nuestros intercambios con el resto de la Comunidad.

4. Pese a que los contornos del actual régimen de adhesión a la Comunidad han quedado bien delimitados, los retrasos en el desarrollo de las disposiciones relacionadas con el Reglamento 1.911/1991 y con el POSEICAN no favorecen la necesaria clarificación del marco institucional para los agentes económicos operantes en Canarias.

5. La gran asignatura pendiente está centrada en estos momentos en el régimen económico canario. El gran reto consiste en flexibilizar en Canarias el marco legal y fiscal vigente, de forma que se incentive la inversión nacional o extranjera, al menos en los ámbitos comercial y turístico. El esfuerzo de dotar de contenido a este régimen económico en el seno del nuevo marco de adhesión de Canarias a la CE debe concentrarse en facilitar el desarrollo de las actividades de mayor relevancia en la actualidad en las Islas, más que en el mero trasplante de las actividades llevadas a cabo en otras zonas especiales o paraísos fiscales en el mundo.

NOTAS

(1) En *Cuadernos de Información Económica*, n.º 49, abril 1991, Fundación FIES, Madrid.

(2) Reglamento (CE) n.º 1.911/1991 del Consejo, de 26 de junio de 1991. *D.O.* L 171, de 29 de junio de 1991.

(3) Decisión del Consejo, de 26 de junio de 1991. *D.O.* L 171, de 29 de junio de 1991.

(4) Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias. *BOE* 137, de 8 de junio de 1991.

(5) Directiva del Consejo, de 16 de diciembre de 1991. *D.O.* L 376, de 31-12-1991.