

CANARIAS: RECUPERACION Y REFORMA DEL REGIMEN ECONOMICO FISCAL

Casiano MANRIQUE DE LARA PEÑATE

I. LA EVOLUCION DE LA ECONOMIA CANARIA EN 1993

1. Crecimiento de la economía canaria en 1993

LA estimación de la evolución económica en 1993 por comunidades autónomas, elaborada por la Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros Confederadas, nos muestra los buenos resultados globales de la economía canaria en el pasado año. En plena recesión económica nacional, la economía canaria ha mostrado una tasa positiva de crecimiento del PIB en términos reales del 2,03 por 100, que contrasta a todas luces con el -1,13 por 100 del conjunto de la economía española. Sólo una comunidad autónoma, Castilla y León, alcanzó una tasa de crecimiento superior a la del archipiélago canario.

De nuevo queda de manifiesto la asincronía entre el ciclo económico en Canarias y en el resto de España. En 1990, cuando la economía española todavía gozaba de tasas reales de crecimiento significativas, la economía canaria ya había alcanzado una de las tasas más bajas de la actual fase de desaceleración. En 1993, mientras la economía nacional se sigue adentrando en la recesión, la economía canaria muestra síntomas de cierta reactivación. Ahora bien, en este caso, la recuperación del ritmo de crecimiento en Canarias se

debe, casi exclusivamente, a la buena marcha del turismo en las Islas, no siendo causa principal de esta situación la recuperación de las economías de los turistas extranjeros, sino la devaluación de la peseta y la desestabilización política y social de destinos turísticos alternativos a nuestras islas.

En cuadro n.º 1 presenta una visión más completa de esta situación, lo que nos permite comprobar que el crecimiento de la economía insular no es equilibrado. De hecho, el sector servicios es el único que muestra tasas reales positivas en 1993. El resto de los sectores empeora su situación, siendo el de la construcción quien muestra una mayor caída de la tasa real de crecimiento de su producción. El sector industrial alcanza, por primera vez, tasas negativas en el período 1990-93.

El cuadro n.º 2 muestra una serie de indicadores sectoriales que confirman este desigual comportamiento. La comparación se ha efectuado, en estos dos primeros cuadros, utilizando como punto de partida el ejercicio de 1990, que, como ya se ha puesto de manifiesto, aporta una referencia de mal año económico para Canarias. Las tasas de variación interanual vienen expresadas en porcentaje, salvo en el caso de las tasas de paro, en las que se refleja la diferencia, en puntos porcentuales, de cada tasa anual con respecto al año anterior o de referencia.

Las dos principales *producciones agrícolas* de exportación han seguido un comportamiento desigual. Mientras la producción regional de plátanos cae casi en un 20 por 100 con respecto al año anterior, la exportación de tomates —que representó en 1993 el 91 por 100 de la exportación total de productos hortofrutícolas— aumenta en un 24 por 100. La exportación del resto de productos agrícolas cae en 1993, con la excepción de los aguacates y las judías. Si bien los altibajos en la producción platanera pueden tener su explicación en meros ajustes de la oferta relacionados con la nueva organización común del mercado del plátano, el constante aumento de la exportación de tomates puede estar reflejando el intento de los productores locales de mantener sus anteriores niveles de ingresos ante las caídas de los precios de dicho producto en los mercados europeos. Estas caídas se deben, en gran parte, a la irrupción en dichos mercados de cantidades crecientes de tomates originarios de países, como Marruecos, en los que los costes de mano de obra son significativamente más baratos que en Canarias.

Dado que el GATT ha aceptado que la Unión Europea amplíe los calendarios de aplicación de los precios de referencia a las importaciones de países terceros, con la finalidad de proteger a los productores internos, los canarios deberían procurar que no se produjese un exceso de oferta que les impidiera beneficiarse enteramente de la subida de precios que significará este mayor grado de protección. En cualquier caso, habrá que mantenerse a la espera del contenido del acuerdo comercial y de cooperación que están negociando la Unión Europea y el reino alauita para asegurar-

CUADRO N.º 1

**VARIACIÓN DEL PIB DE CANARIAS (TASAS REALES)
PERIODO 1990-1993**

	Agricultura y Pesca	Industria	Construcción	Servicios	Total
CANARIAS					
1990/89	-1,2	2,3	-5,2	1,5	0,7
1991/90	5,5	0,7	-4,0	2,1	1,3
1992/91	-0,5	0,8	-4,8	1,5	0,6
1993/92	-0,79	-0,92	-6,54	3,71	2,03
ESPAÑA					
1990/89	2,5	2,8	8,9	3,5	3,7
1991/90	-0,2	1,6	4,5	2,8	2,5
1992/91	-1,4	-0,3	-4,5	1,9	0,7
1993/92	2,75	-4,15	-5,78	0,27	-1,13

Fuente: Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros Confederadas. Elaboración propia.

se de la relevancia de esta ampliación del paraguas protector de la política agrícola común (PAC).

El agrícola es el sector que muestra la mayor pérdida de ocupados en 1993, si bien los sectores industrial y de la construcción han mostrado reducciones sensiblemente mayores a lo largo de todo el período analizado (1990-1993).

Pasando a analizar la situación del sector de la industria y la energía, aunque la producción total de ésta, así como su uso para fines industriales, no muestra pérdidas significativas en el ritmo de crecimiento, la tasa de paro del sector muestra en 1993 una subida de 5,6 puntos porcentuales, y el número de parados, un aumento de casi un 30 por 100. La *Encuesta de Coyuntura Industrial* del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, referida a 1993, refleja igualmente esta caída en la tendencia del empleo, así como en el nivel y la tendencia de la producción y en el grado de utilización de la capa-

dad productiva, aunque muestra una reducción en el nivel de *stocks* de productos terminados y en la caída del nivel de la cartera de pedidos.

El propio sector de la construcción reconoce que su reactivación depende, en gran medida, de la actuación del sector público. Sus asociaciones empresariales han expresado la necesidad de que se produzca un incremento sostenido de la demanda pública de obras, al tiempo que solicitan un continuo perfeccionamiento de su gestión.

La licitación oficial en Canarias aumentó ligeramente en 1993, sin que esto signifique una recuperación en sentido estricto, dado su alejamiento de los niveles alcanzados en 1990 y 1991. Si bien es cierto que la plurianualidad de las obras licitadas perturba el carácter anual de este indicador, no cabe duda de que nos permite seguir la voluntad inversora de la Administración. Según datos aportados por la Asociación de Empresarios de la Construcción de la Provincia de Las Palmas,

el protagonismo de este tímido aumento ha correspondido a la Administración central, que es la que ha mostrado mayores ritmos de crecimiento a escala regional.

Aunque el aumento del número de viviendas iniciadas pueda considerarse positivo, la importante reducción de las viviendas proyectadas no permite augurar una estabilidad en dicho subsector. La atonía de la demanda privada otorga aún mayor importancia estratégica a la reactivación del Plan Canario de Vivienda. Las cifras de consumo de cemento son un claro indicador global de la marcha del sector, que parece comportarse de forma desigual en cada una de las provincias canarias. Las ventas de cemento cayeron un 6 por 100 en la provincia de Las Palmas, mientras que lo hicieron en un 18 por 100 en la de Santa Cruz de Tenerife, dato que parece mostrar una ruptura en la tendencia inversa de otros años.

Otro tanto ocurre con el paro registrado (INEM) en el sector de la construcción. Mientras que en

CUADRO N.º 2
INDICADORES SECTORIALES DE LA ECONOMIA CANARIA
PERIODO 1990-1993

INDICADOR	1990	1991	1992	1993	1990/89	1991/90	1992/91	1993/92	1993/90
AGRICULTURA									
49 Producción de plátanos (Tm.)	420.531,00	368.655,00	367.757,00	312.314,00	5,74	-12,34	-0,24	-15,08	-25,73
52 Exportación de tomates (Tm.)	192.654,00	212.683,60	245.379,90	303.880,50	43,39	10,40	15,37	23,84	57,73
86 Sacrificio de ganado (Tm.)	13.957,00	12.674,20	10.451,90	—	-3,42	-9,19	-17,53	—	—
85 Pesca desembarcada (Tm.)	83.859,00	72.934,40	79.371,50	—	15,28	-13,03	8,83	—	—
18 Ocupados agricultura (miles)	36,22	33,88	39,47	32,00	-11,81	-6,47	16,51	-18,94	-11,67
23 Parados agricultura (miles)	5,45	5,39	4,06	3,86	9,88	-1,06	-24,66	-5,05	-29,22
Tasa de paro agricultura (porcentaje)	13,08	13,73	9,33	10,76	2,31	0,65	-4,40	1,43	-2,32
INDUSTRIA									
41 Energía disponible (MWH)	3.411.109,00	3.609.636,00	3.776.458,00	3.918.441,00	3,59	5,82	4,62	3,76	14,87
43 Consumo de energía para uso industrial (MWH)	1.508.135,00	1.563.699,00	1.628.473,00	1.681.820,00	10,86	3,68	4,14	3,28	11,52
20 Ocupados (miles)	48,55	41,75	39,15	34,66	-1,75	-14,01	-6,22	-11,40	-28,55
25 Parados (miles)	5,71	7,43	7,16	9,26	3,07	30,14	-3,57	29,32	62,29
Tasa de paro (porcentaje)	10,52	15,10	15,47	21,08	0,44	4,58	0,37	5,61	10,56
CONSTRUCCION									
4 Consumo de cemento (Tm)	1.573.940,00	1.394.728,00	1.313.963,00	1.071.190,00	-8,04	-11,39	-5,79	-18,48	-31,94
44 Consumo de energía materiales de construcción (MWH)	287.056,00	278.327,00	282.252,00	280.831,00	7,92	-3,04	1,41	-0,50	-2,17
61 Licitación oficial (millones)	76.151,60	63.392,00	35.228,00	36.175,00	41,01	-16,76	-44,43	2,69	-52,50
73 Viviendas iniciadas (1993 y 1993/92: enero-noviembre)	13.148,00	8.691,00	4.814,00	5.155,00	-45,53	-33,90	-44,61	15,20	—
74 Viviendas proyectadas (1993 y 1993/92: enero-noviembre)	11.338,00	6.538,00	6.222,00	4.437,00	-48,03	-42,34	-4,83	-22,54	—
75 Viviendas terminadas (1993 y 1993/92: enero-noviembre)	18.505,00	14.526,00	7.847,00	5.948,00	10,14	-21,50	-45,98	-16,90	—
19 Ocupados (miles)	46,98	43,98	36,95	33,90	-8,43	-6,39	-15,99	-8,26	-27,84
24 Parados (miles)	21,92	20,45	19,81	21,52	20,84	-6,71	-3,13	8,63	-1,82
Tasa de paro (porcentaje)	31,82	31,74	34,90	38,83	5,69	-0,07	3,16	3,93	7,02
SERVICIOS									
59 Turistas extranjeros entrados	5.319.088,00	5.555.824,00	6.019.221,00	6.545.396,00	-0,50	4,45	8,34	8,74	23,05
60 Transporte aéreo de pasajeros	16.862.896,00	18.370.694,00	19.648.288,00	20.633.414,00	3,32	8,94	6,95	5,01	22,36
15 Transporte marítimo de pasajeros	2.689.290,00	2.893.573,00	2.815.075,00	2.710.993,00	15,01	8,40	-2,71	-3,70	1,56
72 Transporte aéreo de mercancías (Tm.)	66.481,60	68.485,50	68.910,70	67.906,03	-2,96	3,01	0,62	-1,46	2,14
14 Transporte marítimo de mercancías (Tm.)	18.863.748,00	18.961.202,00	19.474.690,00	18.944.738,00	0,15	0,52	2,71	-2,72	0,43
21 Ocupados (miles)	308,08	326,78	326,54	323,63	1,72	6,07	-0,07	-0,89	5,05
26 Parados (miles)	46,44	55,62	59,11	61,70	9,94	19,78	6,26	4,39	32,86
Tasa de paro (porcentaje)	13,10	14,55	15,33	16,01	0,86	1,45	0,78	0,68	2,91

Fuente: Series de indicadores del *Boletín de Coyuntura Económica de Canarias*, Dirección General de Planificación, Presupuesto y Gasto Público, Consejería de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

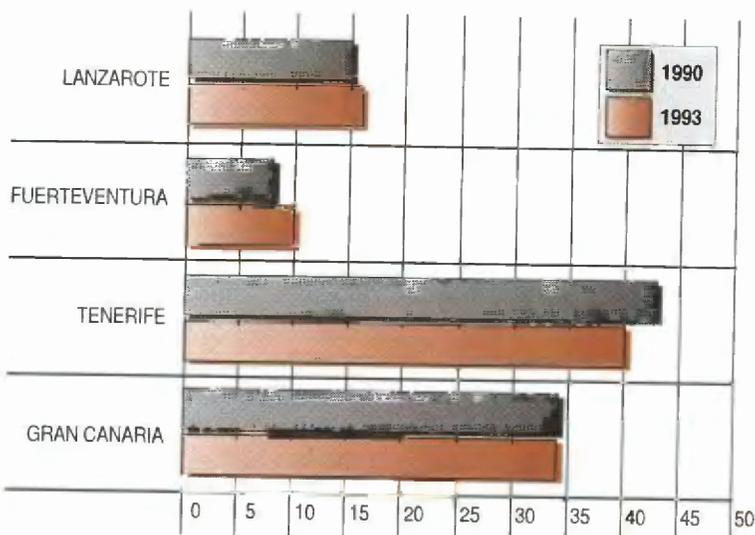
Las Palmas cae en un 0,9 por 100, en Santa Cruz de Tenerife aumenta en un 14,3 por 100. Los mismos datos referidos al conjunto de los sectores alcanzan un aumento del paro registrado de

un 2,8 por 100 y de un 11,7 por 100, respectivamente. Los datos de la EPA contenidos en el cuadro n.º 2 no permiten alcanzar mayores grados de optimismo para el conjunto del sector.

2. La evolución del sector turístico

De todos los indicadores del sector servicios contenidos en el cuadro n.º 2, sólo los relaciona-

GRAFICO 1
**NUMERO DE TURISTAS EXTRANJEROS
 ENTRADOS EN CANARIAS, POR ISLAS
 (Porcentaje)**



Fuente: AENA. Consejería de Turismo y Transportes. Informe Anual del ISTAC-1993. Elaboración propia.

dos con la actividad turística —turistas extranjeros entrados y transporte aéreo de pasajeros— muestran signos de recuperación. Esto confirma el protagonismo de este sector en la recuperación del PIB canario.

El número total de turistas extranjeros entrados en Canarias aumentó cerca de un 9 por 100 en 1993, consolidando la senda de crecimiento iniciada en 1991. El gráfico 1 nos muestra una comparación entre 1990 y 1993 del reparto por islas de los turistas extranjeros entrados. No se incluyen datos de la isla de La Palma por no disponer de los referidos a 1990 (en 1993 representó el 1,37 por 100 del total de turistas extranjeros entrados en Canarias). Tampoco se incluyen las entradas de turistas extranjeros correspondientes a El Hierro

y La Gomera, al referirse los datos disponibles exclusivamente a los alojados en establecimientos hoteleros.

Dicho gráfico muestra una ganancia de cuota de mercado para Lanzarote y Fuerteventura, manteniéndose en su posición Gran Canaria y perdiendo importancia relativa Tenerife. Sin embargo, el aumento de turistas entre 1992 y 1993 fue especialmente importante para las islas de Tenerife, Gran Canaria y La Palma, creciendo Lanzarote y Fuerteventura sólo por debajo de la media regional.

La *Encuesta Turística de Canarias*, elaborada por el Instituto Canario de Estadística (ISTAC), usando la *Estadística de Turismo Receptivo*, del Cabildo de Tenerife, para los datos de dicha isla,

nos permite analizar la evolución en 1993, respecto de 1992, de las estancias medias y de los índices de ocupación de los establecimientos hoteleros en Canarias.

La media regional del índice de ocupación de dichos establecimientos subió un 4,5 por 100, observándose un comportamiento muy desigual por islas. Fuerteventura, Tenerife, La Gomera y La Palma son las islas en las que dicho índice crece por encima de la media regional. Destaca especialmente la mejora, en 15 puntos porcentuales, observada en los establecimientos hoteleros de La Palma.

La estancia media prácticamente no ha variado entre 1992 y 1993. De nuevo cabe resaltar un mayor crecimiento en La Palma, siendo Lanzarote, Fuerteventura y la Gomera las únicas islas donde se reduce la estancia media en establecimientos hoteleros.

La encuesta de expectativas hoteleras, cuya preparación y publicación ha iniciado recientemente el ISTAC, referida al cuarto trimestre del año 1993, permite confirmar el cambio de tendencia de la actividad hotelera, que vuelve a ser evaluada de forma positiva por el empresariado del sector. En el grupo de las categorías más altas (cuatro y cinco estrellas), un 75,2 por 100 la han considerado buena o muy buena, mientras que en el grupo de categorías inferiores lo ha hecho un 64,4 por 100 de los encuestados.

El incremento del turismo en 1993 se debió, en gran medida, al aumento de turistas originarios de Alemania y Gran Bretaña, tal y como puede observarse en el cuadro n.º 3. Los factores principales están, sin duda, centrados en la fuerte devaluación de nuestra moneda, que se produjo con

CUADRO N.º 3

NUMERO DE TURISTAS EXTRANJEROS ENTRADOS EN CANARIAS SEGUN NACIONALIDAD
1992-1993

ORIGEN	1993	1992	Diferencia 1993-1992	1993/1992 Porcentaje	1993 Porcentaje / total	1992 Porcentaje / total
Alemania	2.237.086	2.029.745	207.341	10,21	34,18	33,72
Gran Bretaña	2.272.067	1.885.421	386.646	20,51	34,71	31,32
Resto CE	1.044.346	1.039.838	4.508	0,43	15,96	17,28
Escandinavia	508.113	608.694	-100.581	-16,52	7,76	10,11
Otros	483.784	455.523	28.261	6,20	7,39	7,57
TOTAL	6.545.396	6.019.221	526.175	8,74	100,00	100,00

Fuente: A.E.N.A., Consejería de Turismo y Transportes. ISTAC. Elaboración propia.

mayor intensidad frente a la moneda alemana. El mayor crecimiento de la economía británica durante el período analizado pudo determinar, probablemente, que el aumento de sus turistas con destino a Canarias superase a los de origen alemán.

Otro elemento determinante consiste en la desestabilización política y social de destinos turísticos alternativos a nuestras islas. Las preguntas cualitativas sobre destinos alternativos efectuadas a los turistas extranjeros en Gran Canaria, en las encuestas de gasto turístico efectuadas por el Patronato Insular de Turismo, revelan que países conflictivos ya no aparecen como destinos alternativos como lo hacían hace unos años.

Las condiciones parecen favorables para que la mejora en el sector se mantenga durante los próximos años. Estas condiciones para el sector turístico se verían reforzadas si los países de la Unión Europea consiguen acelerar sus respectivos procesos de reactivación económica.

Hay que considerar que este cambio de situación ya se observa en las negociaciones que

se están llevando a cabo en la actualidad con los touroperadores extranjeros para la temporada de invierno 1994-1995. Sólo entonces podrán notarse con mayor amplitud los efectos favorables de este cambio de coyuntura. En la actualidad, los establecimientos que más se han beneficiado de la mejora de las condiciones en el sector son los que, debido a su peor localización, dependían en gran medida de las ofertas de última hora de los touroperadores, cuyos precios no se definían con anterioridad a la reserva. Naturalmente, ya se han observado mejoras importantes en los precios recibidos por estos establecimientos. El resto de ellos deberá ir negociando aumentos en los precios, de forma que pueda hacerse con una parte mayor del margen potencial generado por la devaluación de nuestra moneda.

La duda fundamental estriba en saber si las diferentes administraciones y la iniciativa privada van a ser capaces de conseguir que esta mejora en la actividad turística no se utilice como excusa para aumentar la oferta de establecimientos. Lo razonable sería aprovechar esta época de bo-

nanza para llevar a cabo la reconversión del sector y la mejora de la calidad de la oferta, como medidas para asegurar el futuro de una fuente tan importante de riqueza para el Archipiélago.

La Ley de Ordenación del Turismo de Canarias puede ser el instrumento con el que alcanzar dichos objetivos. Hasta el momento, no ha sido aún sometida a aprobación, pero puede que esto se produzca con prontitud. Los objetivos principales de esta ley son los planteados en su exposición de motivos: la ordenación y el fomento del sector turístico empresarial; la regulación de la oferta turística; la conservación, protección y aprovechamiento racional de los recursos turísticos, prestando especial atención al medio ambiente, al paisaje y a la cultura autóctonos; la ordenación de las infraestructuras territoriales y urbanísticas; la delimitación de las competencias turísticas de las administraciones públicas canarias, y, por último, la garantía y protección de los usuarios turísticos.

Esta disposición se aplicará a todos los agentes intervinientes en la actividad turística. Así, la ley contempla un conjunto de de-

rechos del turista, como la calidad de los servicios, la información veraz y la posibilidad de formular quejas y reclamaciones. Las empresas turísticas deberán estar inscritas en un registro especial creado por esta ley, en el que tendrán cabida empresas de ocio y esparcimiento, con base en una nueva tipología de empresas. Igualmente se regulan los requisitos para el ejercicio de la actividad empresarial, así como el régimen jurídico por diferentes sectores de actividad (sobre explotación, *time-sharing*, etcétera).

Asimismo, se regulan las necesidades de cualificación y habilitación de los profesionales turísticos, potenciando la mejora de su capacitación profesional a través de todos los instrumentos de que dispone la Administración autonómica (hoteles-escuela, formación profesional, etc.). Por último, la ley realiza la distribución de los ámbitos competenciales de cada una de las administraciones públicas de Canarias. En este sentido, cabe destacar la utilización que hace de los planes insulares de ordenación del territorio (PIOT), al posicionarlos jerárquicamente sobre cualquier otra figura de planeamiento. Igualmente, se regulan los servicios mínimos obligatorios en los municipios turísticos.

En definitiva, si se aprueba esta ley en las condiciones actuales, se estaría dando la posibilidad de una actuación pública y privada más racional en el sector turístico, que coincidiría además con los objetivos planteados para este sector en el Plan de Desarrollo de Canarias 1994-1999, así como con su filosofía de coordinación interdepartamental. Como cualquier texto legislativo, su utilidad dependerá, en gran medida, de la forma en la que se aplique. En

cualquier caso, sin él sería aún más difícil alcanzar las mejoras que la permanencia del sector en el futuro requiere.

Sería interesante que este esfuerzo administrativo se viera acompañado de una promoción mayor de la información estadística y los análisis rigurosos del sector. Los resultados obtenidos con estudios como el elaborado por el Servicio Técnico de Desarrollo Económico del Patronato de Turismo del Cabildo de Tenerife sobre el sector turístico en dicha isla, en abril de 1992, son una muestra de la necesidad de extender este tipo de análisis lo antes posible al conjunto de la región canaria.

Si bien instituciones como el ISTAC están contribuyendo en gran medida a paliar la falta de información antes señalada, hay todavía mucho camino por recorrer en este terreno. Uno de los principales elementos aún pendientes consiste en la elaboración de una encuesta del gasto turístico en Canarias a escala regional. Hasta ahora, esta información sólo se recogía, de forma periódica, para algunas islas por instituciones pioneras en este campo, como son el Cabildo de Tenerife, a través de su Patronato de Turismo y del Instituto Tinerfeño de Expansión Económica, y más recientemente el Patronato de Turismo del Cabildo de Gran Canaria. Sin embargo, las diferencias metodológicas dificultan las comparaciones y la obtención de información a escala suprainular. Es de esperar que un proyecto de ámbito regional se acometa cuanto antes por las instituciones autonómicas, tal y como viene recogido en los planes de actuación del ISTAC y la Dirección General de Planificación, Presupuesto y Gasto Público de la Consejería de Eco-

nomía y Hacienda del Gobierno Autónomo de Canarias.

II. LA REFORMA DEL REGIMEN ECONOMICO FISCAL DE CANARIAS

1. El Régimen Económico Fiscal (REF) de Canarias de 1972

Si bien podríamos remontarnos a los tiempos de los Reyes Católicos para encontrar muestras de la concesión de ventajas fiscales para los habitantes del Archipiélago, nos basta con retrotraernos al régimen de franquicias aprobado en 1852, así como a la Ley de Puertos Francos de 1900, para fijar los antecedentes del REF de Canarias, aprobado en la Ley 30/72, de 22 de julio.

El REF de 1972 tenía como objetivos ratificar y actualizar el tradicional régimen de franquicias establecido en Canarias por la legislación antes mencionada, y establecer un conjunto de medidas económicas y fiscales, conocidas como las bases económicas y fiscales del REF, encaminadas a promover el desarrollo económico y social de las Islas.

Las *bases económicas* contenidas en el REF de 1972 se fundamentaban en los siguientes principios. El primero, el de libertad comercial, tanto a la importación como a la exportación. Esto implicó la no aplicación de las barreras al comercio internacional que existían entonces para el resto del territorio español, cuyos flujos comerciales se mantuvieron fuertemente contingentados. En segundo lugar, se aceptó la no aplicación de ningún tipo de monopolio sobre bienes y servicios, señalando en particular la no aplicación en

Canarias de ningún monopolio relativo al transporte aéreo de mercancías. De estos dos principios, clave de la liberalización de la actividad económica en Canarias, en la práctica sólo se desarrolló en su integridad el primero de ellos. Es lamentable que, habiendo sido aceptado por la Administración central desde 1972, no se haya podido instaurar en Canarias, aunque hubiera sido de forma paulatina, una plena liberalización de los transportes y las comunicaciones, dado que estas medidas habrían contribuido a compensar, en gran medida, las desventajas de nuestro alejamiento del resto del mundo.

En tercer lugar, se aprobó una serie de medidas de apoyo e incentivos a la actividad económica destinada a promover en el territorio insular los beneficios de las industrias de interés preferente, a potenciar la actividad de las entidades oficiales de crédito y del INI, así como al mantenimiento de las subvenciones al tráfico regular de pasajeros residentes en las Islas. Este último elemento pretendía compensar directamente a los residentes en Canarias por la lejanía e insularidad.

El cuarto de los pilares de estas bases económicas consistió en el apoyo y la protección a la producción agrícola. Esta ley del REF formalizó la reserva del mercado de la Península y Baleares para el plátano canario, aseguró la protección del cultivo del tomate canario en el sistema nacional de cupos y calendarios de exportación, y comprometió a la Administración central a promover la adquisición de tabaco canario. Igualmente, se incluyó la necesidad de arbitrar medidas para agilizar el adecuado transporte aéreo y la eficaz comercialización en destino de los cultivos

de primor (flores, hortalizas, frutas exóticas, etcétera).

Las *bases fiscales* del REF estaban articuladas en torno a tres objetivos principales: reducir la presión fiscal indirecta en Canarias, potenciar la actividad económica y asegurar la autonomía financiera de las corporaciones locales.

El primero de estos tres objetivos se apoyó en la declaración de Canarias como territorio aduanero exento, tanto para las importaciones como para las exportaciones, en la aplicación reducida del Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas (IGTE), que sólo se aplicaba a la prestación de determinados servicios y a la ejecución de obras, y en la supresión en Canarias del Impuesto sobre el Lujo, que gravaba las adquisiciones de determinadas mercancías, quedando este hecho imponible sujeto, a través del Arbitrio sobre el Lujo, a unos tipos impositivos menores.

En virtud de estas disposiciones, Canarias quedó configurada, a efectos comerciales, como un país tercero. De ahí que hubiera que regular los intercambios entre Canarias y el resto del territorio nacional. El esquema seguido fue el de considerar que los productos naturales originarios de Canarias y los fabricados a partir de materias primas exclusivamente nacionales o nacionalizadas (i.e., que hubieran satisfecho los gravámenes arancelarios vigentes en el resto de España) estaban exentos de derechos arancelarios a la entrada en el resto del país. Como principio general, los productos industrializados en Canarias con materias primas o productos semielaborados extranjeros quedaban sometidos a los derechos arancelarios por la parte correspondiente a dichos ele-

mentos extranjeros. El trato a las mercancías procedentes de Canarias en materia de Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores y de IGTE a la importación sigue un esquema similar a los derechos arancelarios.

Los principales incentivos fiscales destinados a potenciar la actividad económica estuvieron centrados en las bonificaciones arancelarias a la entrada en la Península y Baleares de mercancías elaboradas en Canarias, y en el régimen de las dotaciones a la previsión para inversiones en el Impuesto General sobre la Renta de Sociedades y demás Entidades Jurídicas (IS).

Las bonificaciones arancelarias, en contra del principio general antes mencionado, implicaban la no exigencia de los derechos arancelarios a la entrada en el resto del territorio nacional de productos industrializados en Canarias con materias primas o productos semielaborados extranjeros, siempre que el valor de estos últimos no excediera del 10 por 100 del valor total del producto. Posteriormente, este límite fue aumentado al 30 por 100 y, en casos excepcionales, el 50 por 100. Este sistema proporcionaba unas reglas de origen especialmente favorables para los exportadores canarios, que, sin embargo, no se tradujo en un aumento significativo de las exportaciones canarias al resto de España.

El artículo 21 del REF de 1972 amplió el límite establecido por el texto refundido del IS a un 90 por 100 respecto de las dotaciones al Fondo a la Previsión de Inversiones (FPI) durante un plazo de diez años. Dichas dotaciones suponían una reducción en la base imponible del impuesto, quedando la conservación de

este beneficio fiscal supeditada al cumplimiento del sistema de reinversión permanente de las amortizaciones y enajenaciones de los bienes del inmovilizado afectos al FPI. A través de esta exención fiscal, se pretendía la creación de fondos para la renovación y ampliación de equipos. Dichas inversiones debían realizarse y permanecer en el Archipiélago. Este régimen fue objeto de sucesivas prórrogas y de algunas leves adaptaciones, debido a las diferentes modificaciones del sistema de tributación directa en España, permaneciendo casi inalterado hasta la reforma del régimen fiscal canario en 1991, lo que produjo que existiera en esos momentos una parte muy importante del FPI sin materializar.

La autonomía financiera de las corporaciones locales canarias se canalizó a través de la creación del Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías, con sus dos tarifas, la general y la especial, con finalidad recaudatoria y proteccionista respectivamente, y el Arbitrio Insular sobre el Lujo. Los derechos reguladores establecidos en el REF de 1972 tenían como finalidad la protección de los productos agropecuarios, y se han aplicado sólo a las importaciones de harina y de papas.

2. Los aspectos del REF de 1972 ya reformados

Las sucesivas fases de incorporación de Canarias a la CE (Protocolo II y Reglamento 1911/91) y la Ley 20/1991, de modificación de los aspectos fiscales del REF, constituyen, hasta la fecha, las principales alteraciones al REF establecido en 1972. Dado que ambas fueron objeto de examen en los artículos dedicados a Ca-

narias en los números 51 y 55 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, no se considera necesario efectuar un resumen de sus aspectos principales, bastando señalar en qué medida alteraron el marco diseñado por el REF de 1972.

El primer bloque de principios que se derrumba con estas modificaciones es el de la libertad comercial y la declaración de Canarias como territorio aduanero exento. Canarias ha pasado a estar totalmente integrada en la Unión Aduanera y, salvo pequeñas excepciones, le es de aplicación la política comercial comunitaria. Si bien es verdad que el Régimen Específico de Abastecimiento (REA) permite seguir suministrándose a los importadores insulares a precios internacionales para ciertos productos esenciales para el consumo y la producción canarios, no deja de ser cierto que el régimen aduanero actual es más restrictivo que el anterior, y no sólo porque ha pasado a ser más proteccionista, sino porque ahora el territorio peninsular y balear se beneficia de la abolición de las fronteras físicas entre los miembros de la Unión Europea, no siendo éste el caso de las Islas Canarias, pese a haberse integrado en dicha Unión. En definitiva, se han reducido de forma notable las diferencias entre el régimen comercial canario y el vigente en el resto del territorio nacional, que sí ha visto aumentada en gran medida la liberalización de sus flujos comerciales con el exterior.

Además, las bonificaciones existentes en el REF/72 para potenciar las exportaciones canarias al resto de España desaparecen como elemento dinamizador, quedando relegadas al mantenimiento de los flujos comerciales tradicionales en el seno del REA.

Este cambio afecta también a las exportaciones canarias al continente africano. En el régimen anterior, las importaciones en Canarias que se beneficiaban de restituciones a la exportación podían ser reexportadas a países terceros sin trámite alguno. A través del REA, podemos seguir importando a precios similares a los precios internacionales (precios comunitarios deducida la restitución a la exportación), pero si se pretende reexportar a un país tercero, hay que pasar por los trámites de devolución de la ayuda del REA y de solicitud de restitución a la exportación, con la consiguiente pérdida de competitividad.

Las medidas de apoyo a la actividad económica en general, a través de las dotaciones al FPI, fueron actualizadas a través de la Ley 20/1991, adaptándolas a la nueva legislación del Impuesto sobre la Renta de Sociedades en materia de deducción por inversiones, creando un sistema algo más favorable para las empresas canarias. Se definió igualmente un período transitorio de cinco años para disponer definitivamente de los fondos pendientes de materialización del FPI. El apoyo al sector agrícola se ha visto consolidado con la aplicación de la política agrícola común (PAC) en Canarias, la aplicación del POSEICAN (Programa de Opciones Específicas por la Lejanía e Insularidad de las Islas Canarias) y la aprobación de la organización común de mercado para el plátano.

Una vez transcurridos los períodos transitorios contemplados en el Reglamento (CEE) 1911/91, el régimen fiscal resultante combinará, en un solo instrumento, el IGIC (Impuesto General Indirecto Canario) y los principios de menor presión fiscal y de auto-

nomía financiera de las corporaciones locales. Las crecientes necesidades de financiación de las administraciones canarias, al aumentar su techo competencial, van a significar un incentivo a la reducción del diferencial en presión fiscal indirecta entre Canarias y el resto de España.

Vemos, por tanto, cómo, hasta ahora, más que aportar elementos nuevos, las disposiciones objeto de análisis en este apartado se han limitado a adaptar los elementos existentes en el REF/72 a las circunstancias cambiantes de nuestro entorno, reduciendo —en la mayoría de los casos— las diferencias entre el marco económico-fiscal de las Islas y el del resto del territorio nacional.

3. Los aspectos del REF de 1972 pendientes de reforma

El 28 de marzo de 1994 se publica en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* del Congreso de los Diputados el informe emitido por la ponencia sobre la proposición de ley de modificación de los aspectos económicos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias y actualización de los puertos francos canarios. En la última semana del mes de abril del mismo año, se envía al Senado el texto definitivo de dicha proposición de ley, con lo que parece inminente su aprobación definitiva. Este texto es el usado como referencia en los comentarios que siguen. Con esta disposición, se pretende actualizar las bases económicas del REF de 1972, incorporando al mismo tiempo varios incentivos a la actividad económica, de carácter eminentemente fiscal.

Los objetivos principales de esta reforma siguen siendo la promoción del desarrollo económico

y social de Canarias y el establecimiento de compensaciones por la lejanía e insularidad del Archipiélago. Siguiendo el esquema utilizado en la descripción de las bases económicas del REF/72, podemos analizar la situación en la que quedarían los principios rectores de dichas bases económicas.

El texto de la proposición de ley, aunque ratifica el principio de libertad de importación y exportación, confirma los comentarios efectuados en el apartado anterior en el sentido de que dicha libertad comercial en Canarias queda supeditada a la política aduanera y comercial de la Unión Europea.

Se mantiene, igualmente, la no aplicación en Canarias de ningún tipo de monopolio sobre bienes y servicios, salvo los considerados como servicios esenciales reservados por ley al sector público. Se plantea explícitamente el principio de libertad en el suministro de todo tipo de servicios de transporte marítimo y aéreo, sometiendo, sin embargo, las líneas de cabotaje marítimo interinsular y con la Península a un régimen de autorización administrativa. Es de esperar que esta medida tenga como única finalidad asegurar la existencia de un nivel mínimo de servicios, y no la de frenar la liberalización del sector. Los plazos comunitarios previstos para la liberalización del transporte marítimo nos permiten ser algo optimistas. Probablemente, no transcurrirán otros veinte años sin que se introduzcan medidas liberalizadoras en el transporte en Canarias; sin embargo, el texto y la experiencia del REF/72 no nos permiten augurar grandes excepciones al cumplimiento de los calendarios comunitarios de liberalización establecidos para Es-

paña en general y para Canarias en particular.

Otro tanto ocurre con los servicios de telecomunicaciones, que, en virtud de esta ley, podrían prestarse en Canarias en régimen de competencia, si bien corresponderá al Estado definir y aprobar las especificaciones técnicas que garanticen el funcionamiento eficiente de los servicios y redes de comunicación. La disposición transitoria quinta indica que los servicios finales de telecomunicaciones dejarán de plantearse en Canarias en régimen de monopolio cuando queden liberalizados en el conjunto del territorio nacional, y nunca después del 1 de enero de 1998. Se plantean, por tanto, principios de liberalización siempre sometidos a la tutela del Estado, por lo que su efectividad dependerá de la actitud de la Administración central frente a ellos una vez se apruebe esta ley. En ningún momento parece desprenderse una clara intención de acelerar en Canarias los procesos de liberalización de los servicios, aún pendientes en España.

En relación con las medidas de compensación por la lejanía y el hecho insular, se establecen compensaciones al transporte de pasajeros y de mercancías con la Unión Europea, siguiendo el principio de continuidad territorial con la Península y Baleares. Se establece un mecanismo de compensación de los precios de la energía y el agua, fijándose en el mismo apartado el compromiso de dedicar el 50 por 100 de la recaudación atribuible al Estado por la supresión del IGTE a la financiación de infraestructuras en Canarias, sin precisar el destino exacto de dichas inversiones.

Las medidas de apoyo a la actividad económica se basan,

como en el REF/72, en una aplicación más flexible de los instrumentos de los que la Administración central dispone al efecto, como el sistema de incentivos regionales o los incentivos a la inversión a través de los préstamos del Instituto de Crédito Oficial. Estos últimos se mantendrán en tanto en cuanto el PIB canario per cápita se sitúe por debajo de la media nacional (según los datos de la Fundación FIES, en 1993 supone un 99,11 por 100 de dicha media).

Como se puede comprobar fácilmente, la mayoría de las ayudas no se encuentran muy detalladas, por lo que la evaluación de su impacto se hace muy difícil. Así, se habla de las orientaciones a dar a los incentivos a la inversión en el sector turístico, pero no se especifica los montantes ni las condiciones de dichos incentivos. Se crea, en la disposición adicional tercera, un plan especial de infraestructuras turísticas sin definir la aportación estatal mínima a dicho plan. Dado que el gobierno central se compromete a dictar en el plazo de un año las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo de esta ley, habrá que esperar a que se produzca dicha regulación para evaluar el verdadero alcance de estos incentivos.

El texto propuesto no plantea ayudas directas de fomento del empleo, y sigue abogando por ayudas fiscales directas a la inversión como principal elemento dinamizador de la actividad económica. La única medida de fomento del empleo consiste en la creación de un Programa de Formación Profesional Ocupacional en sectores de servicios avanzados, y un programa específico de becas para favorecer las prácticas de estudiantes canarios de for-

mación profesional fuera de las Islas.

Como elemento sustitutivo del antiguo FPI, e incompatible con la deducción por inversiones y con la exención por reinversión del actual Impuesto de Sociedades, la propuesta de ley crea la Reserva para Inversiones en Canarias (RIC). Las cantidades destinadas a la RIC deberán materializarse ahora, en un plazo máximo de tres años, en la adquisición de activos fijos o en la suscripción de títulos valores de las administraciones públicas canarias destinados a financiar inversiones en infraestructura o de mejora y protección del medio ambiente. La disposición adicional cuarta mejora el sistema de aplicación del régimen de deducción por inversiones en Canarias contemplado en la Ley 20/1991, de 7 de junio. La disposición adicional quinta plantea una bonificación del 95 por 100 en el Impuesto de Sociedades (IS) correspondiente a los períodos desde 1994 al 2000, siempre que las sociedades se hayan constituido entre la entrada en vigor de la ley y el 31 de diciembre de 1996, y cumplan unos requisitos mínimos de generación de empleo y de actividad.

Las ayudas al sector agrícola dejan de plantearse como un núcleo principal de ayudas, aunque aparecen en las disposiciones transitorias primera y segunda planteando objetivos ya considerados en su mayoría en el POSEICAN.

4. Las principales novedades de la reforma

Uno de los elementos más novedosos e interesantes de esta reforma es el régimen especial de las empresas que exporten a

terceros países o envíen productos a la Unión Europea. Estos sujetos pasivos del 15 y del IRPF —que determinen sus rendimientos en régimen de estimación directa— gozarán de una bonificación del 50 por 100 de la cuota correspondiente a las actividades de exportación antes señaladas. Se excluye la pesca de altura y se limita a la exportación o envío de bienes producidos o transformados en el Archipiélago.

A esta medida se añade el compromiso de potenciar la colaboración con la Comunidad Autónoma de Canarias para perseguir objetivos comunes en materia de promoción comercial exterior. Se crea, con sede en Canarias, el Consejo Asesor para la Promoción del Comercio con Africa Occidental, con el objetivo de fomentar las relaciones comerciales con los países africanos vecinos, tal y como se intentó hace unos diez años con la Delegación en Canarias del Ministerio de Comercio para Africa Occidental. Es de esperar que este mayor acercamiento de la Administración central al comercio africano permita mejorar el trato, en materia de visados y de control fronterizo, que ahora se dispensa a los comerciantes africanos.

La Administración central parece dispuesta a usar Canarias como avanzadilla de su política comercial con los países africanos de la zona. Ahora bien, la promoción de este tipo de relaciones comerciales no puede ser el único objetivo a perseguir. De hecho, el texto plantea la necesidad de potenciar la prestación de servicios a terceros países desde Canarias.

Sin embargo, las bonificaciones antes mencionadas dejan de lado toda actividad que no consista en la exportación de bienes.

La penetración de las empresas españolas en Africa se ha visto muy limitada debido a la falta de programas de cooperación económica española con estos países. Dicha falta de experiencia se ha traducido en que ahora que España cofinancia el Fondo Europeo de Desarrollo destinado a los países ACP (Africa, Caribe y Pacífico), las empresas españolas siguen sin estar interesadas o sin ser capaces de beneficiarse de las licitaciones de proyectos de asistencia técnica y de suministros que dicho fondo comporta. Sería, pues, interesante que se ampliase la bonificación a la prestación de servicios, de asistencia técnica y otros, a países en vías de desarrollo desde Canarias, para promocionar este tipo de actividades de importancia relativa mayor que las actuales relaciones comerciales con el vecino continente.

Los otros dos elementos innovadores del proyecto de ley son la creación de la Zona Especial Canaria (ZEC) y del Registro Especial de Buques. La falta de espacio no permite efectuar una descripción detallada de los mismos, por lo que vamos a limitarnos a señalar el posible impacto de estos proyectos en la economía canaria.

El Registro Especial de Buques tiene como finalidad principal ofrecer un segundo registro a la flota española que le permita beneficiarse de una serie de ventajas fiscales y de un régimen bonificado de cotizaciones a la seguridad social. Estas ventajas son inferiores a las proporcionadas por otros pabellones de conveniencia, por lo que lo utilizarán aquellas empresas con dificultades para afrontar los costes económicos de levantar las hipotecas adscritas a su registro actual, y para afrontar las regulaciones de empleo

que puede traer consigo un cambio de registro. Las ventajas para Canarias no son directas, si bien puede considerarse que el efecto de complemento al resto de medidas liberalizadoras es favorable a la imagen de Canarias como centro de actividades de carácter internacional.

La ZEC se configura como un centro *off-shore*, completamente estanco a la actividad económica del Archipiélago, en el que se podrán realizar sólo operaciones relacionadas con servicios financieros —entidades de crédito, seguro o mercados de valores— y empresas dedicadas a la producción, manipulación, transformación y comercialización de mercancías —en zonas para ello delimitadas—, quedando por tanto fuera las actividades destinadas al suministro de servicios. Como todos los centros *off-shore*, las actividades en él desarrolladas tienen como destinatarios a los no residentes, y se benefician de la práctica inexistencia de presión fiscal directa e indirecta y de la total ausencia de control de cambios.

La estanqueidad de la ZEC se debe no sólo a que las empresas en ella instaladas no podrán suministrar sus bienes o servicios a los residentes en España, sino también a que sólo podrán operar bajo ese régimen las empresas en las que no exista ningún propietario residente en España. Esto implica que la legislación española da más facilidades a los residentes en España para operar en cualquier otro centro *off-shore*, o paraíso fiscal, diferente a la ZEC. Mientras se mantenga la prohibición de suministrar bienes o servicios a los residentes, este celo parece algo difícil e innecesario de imponer en una economía como la canaria.

En definitiva, una empresa constituida en el exterior con capital de origen canario o del resto de España, y considerada no residente a efectos de la legislación española de control de cambios, no podrá operar en la ZEC. Estando todavía por definir, no se puede precisar aún si este principio de estanqueidad implicaría la imposibilidad de utilización de materias primas canarias en los procesos de transformación y comercialización operados en la ZEC.

Mientras ése sea el régimen general, las únicas ventajas de la ZEC consistirán en la recaudación de unas tasas de inscripción y en los posibles servicios, empleo o economías externas que puedan generar las actividades surgidas bajo el régimen ZEC. Dado que en la ZEC también se pueden llevar a cabo operaciones comerciales y de transformación, sus productos podrían acabar compitiendo en los mercados de destino, en superioridad de condiciones, con las empresas canarias dedicadas a la exportación. La efectividad de esta zona parece, pues, limitada, pero no podrá concluirse nada definitivo hasta que la amplia labor de reglamentación que quedaría pendiente alcance su fin.

III. CONCLUSIONES

1. El proyecto de reforma del REF/72 se dispersa en un gran número de propuestas que, en muchos casos, se corresponden con competencias ya asumidas por la Comunidad Autónoma. En esos casos, parece más razonable definir la exacta aportación del Estado, y limitarse a una mera declaración de intenciones.

2. Considerando, tal y como lo hace el Plan de Desarrollo de

Canarias 1994-1999, al sector servicios como el sector clave para la economía canaria en los próximos años, valdría la pena que tanto las medidas a tomar como el esfuerzo inversor se concentrasen en las principales actividades de dicho sector: las turísticas y las comerciales.

3. Dado que el potencial margen de diferenciación en materia de liberalización comercial con el exterior ha quedado prácticamente anulado con la integración española en la Unión Europea, el reto fundamental de la economía canaria consiste en conseguir que el Estado español lleve a cabo la liberalización económica en materia de servicios con la máxima celeridad y con la mayor profundidad posible en Canarias.

4. Si bien es verdad que existen muchas medidas en el nuevo REF destinadas a promover la actividad económica, y por ende el empleo, se debería haber aprovechado la oportunidad para analizar la posibilidad de introducir reformas e incentivos en el funcionamiento del mercado de trabajo que facilitasen el objetivo de creación de empleo, uniéndolas a los esfuerzos liberalizadores en materia de prestación de servicios.

5. Dar operatividad a la ZEC implica no sólo resolver los problemas técnicos que la hacen, en su actual definición, poco competitiva con zonas similares, sino también definir su ámbito de especialización. En este sentido, se considera que los mayores esfuerzos deberían concentrarse en hacerla cuanto antes operativa en materia de actividades relacionadas con la producción, manipulación, transformación y comercialización de mercancías, y en ampliar su ámbito de actuación

a la prestación de servicios no financieros. La creación de zonas comerciales de la ZEC en los aeropuertos, sin la exigencia de cumplir trámites de inmigración, podría servir para recuperar el comercio al por menor («de maleta») con los países africanos más cercanos.

6. Si la ZEC debe contribuir esencialmente al objetivo final de facilitar el desarrollo de nuestra región, deberá reducirse el excesivo grado de estanqueidad planteado en su definición actual, limitando, como mucho, su ámbito subjetivo a los no residentes en términos de la actual legislación española de control de cambios.