



MEMORIA DEL TRABAJO FIN DE GRADO

REGIMEN ECONÓMICO Y FISCAL DE CANARIAS; ANTECEDENTES Y
EVOLUCIÓN HISTÓRICA

ECONOMIC AND FISCAL REGIME OF THE CANARY ISLANDS;
BACKGROUND AND HISTORICAL EVOLUTION

Autor:

Yaupci Meneses Gavilán (43820902Z)

Tutora:

Concepción M. A. Pérez Hernández

Grado en Contabilidad y Finanzas, Facultad de Economía, Empresa y Turismo.

Curso Académico: 2020 – 2021

Convocatoria: julio

Resumen:

El presente trabajo tiene por objeto observar y describir el origen y la evolución del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF) desde su creación en 1972 hasta 2005. Centramos nuestro interés en el análisis de los cambios que se produjeron a raíz de la integración de Canarias en la en la Comunidad Económica Europea. Momento en el que se afronta, conforme señala Miranda Calderín, la abolición teórica de las tradiciones económicas y fiscales de Canarias basadas en unos derechos aduaneros propios y en una exención en la tributación estatal al consumo.

Para ello, realizaremos una recopilación y síntesis legislativa y bibliográfica y analizaremos los datos que nos ofrece la estadística oficial sobre los tributos recaudados en el REF, datos sobre el tráfico de los puertos canarios y aportados por autores y sobre los efectos económicos producidos por la introducción de los incentivos fiscales.

Palabras Clave: Islas Canarias. Régimen Económico y Fiscal. Historia. Comunidad Económica Europea.

Abstract:

The purpose of this work is to observe and describe the origin and evolution of the Canary Islands Economic and Fiscal Regime (REF) from its creation in 1972 to 2005. We focus our interest on the analysis of the changes that occurred as a result of the integration of Canary Islands in the European Economic Community. Moment in which, as Miranda Calderín points out, the theoretical abolition of the economic and fiscal traditions of the Canary Islands based on their own customs duties and an exemption in state consumption taxation is faced.

For this, we will carry out a legislative and bibliographic compilation and synthesis and we will analyze the data offered by the official statistics on the taxes collected in the REF, data on the traffic of the Canarian ports and provided by authors and on the economic effects produced by the introduction of tax incentives.

Key Words: Canary Islands. Economic and Fiscal Regime. History. European Economic Community.

ÍNDICE:

1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. RÉGIMEN ECONÓMICO Y FISCAL.....	6
2.1. Definición e introducción histórica.....	6
2.2. El núcleo esencial del REF.....	9
3. FRANQUICIA ADUANERA.....	10
3.1. Definición.....	10
3.2. Antecedentes y evolución histórica.....	10
3.3. Adhesión de Canarias a la CEE.....	12
3.4. Los efectos económicos del fin de la franquicia aduanera.....	12
4. FRANQUICIA AL CONSUMO.....	14
4.1. Definición.....	14
4.2. Antecedentes y evolución histórica.....	14
4.3. Adhesión de Canarias a la CEE.....	16
4.4. Los efectos económicos del cambio en la imposición al consumo.....	16
5. FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES.....	18
5.1. Los Cabildos Insulares.....	18
5.2. La financiación de las entidades locales.....	19
6. LOS INCENTIVOS FISCALES DEL REF.....	20
6.1. Fondo de Previsión de Inversiones.....	21
6.1.1. La aplicación del FPI en Canarias.....	21
6.2. Inversión en Activos Fijos, La Zona Especial Canaria y la Bonificación a la producción.....	24
6.3. Reserva para Inversiones en Canarias.....	26
7. CONCLUSIONES.....	28
BIBLIOGRAFÍA.....	30

ÍNDICE DE GRÁFICOS:

Gráfico 1: Recaudación por impuestos ligados a la producción e importación en Canarias.....	11
Gráfico 2: Transferencias de capital recibidas por Canarias.....	12
Gráfico 3: Tráfico portuario de los puertos canarios.....	13
Gráfico 4: Número de sociedades que han acumulado dotaciones al FPI y cuantía de las mismas.....	23
Gráfico 5: Evolución de los valores medios de los ratios α	24
Gráfico 6: Entidades inscritas y número de empleos comprometidos en la ZEC.....	26
Gráfico 7: Número de sociedades e importe de las dotaciones a la RIC.....	28

ÍNDICE DE ANEXOS:

Anexo 1: Recaudación por impuestos ligados a la producción e importación en Canarias.....	31
Anexo 2: Transferencias de capital recibidas por Canarias.....	33
Anexo 3: Tráfico portuario de los puertos canarios.....	32

1. INTRODUCCIÓN:

El presente trabajo tiene por objeto observar y describir el origen y la evolución del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF) desde su creación en 1972 hasta 2005. Centramos nuestro interés en el análisis de los cambios que se produjeron a raíz de la integración de Canarias en la en la Comunidad Económica Europea. Momento en el que se afronta, conforme señala Miranda (2004), la abolición teórica de las tradiciones económicas y fiscales de Canarias basadas en unos derechos aduaneros propios y en una exención en la tributación estatal al consumo.

La elección del tema para el TFG debe ser considerado como una oportunidad para ampliar los conocimientos sobre una materia en particular. Sin lugar a dudas, la evolución de las singularidades económicas y fiscales vividas en Canarias es un tema de especial interés para cualquier graduado en Contabilidad y Finanzas que aspire a ejercer en el ámbito del asesoramiento contable y fiscal. Además, la fiscalidad es la principal herramienta de la que disponen las entidades públicas y los gobiernos de todo tipo para aplicar sus políticas, por lo tanto, la fiscalidad es una de esas materias que afecta al día a día de los ciudadanos, de ahí la importancia que tiene el conocer y difundir esas peculiaridades fruto del acervo histórico canario.

Los objetivos de este trabajo serán la localización de las principales características en las que está basado el tratamiento diferenciado que recibe Canarias por parte del Estado a través de este singular régimen, como se produjo su aparición, cual ha sido su evolución y como, con la adhesión de Canarias a la Comunidad Económica Europea en 1991, se produjo un cambio sustantivo en el sistema tributario del archipiélago canario.

Para hacerlo se recopilará y sintetizará bibliografía accesible, estadística publicada por organismos oficiales y la publicada por diferentes autores. Se tiene que tener en cuenta que el trabajo consiste en analizar los cambios en la legislación vigente de cada época, por lo tanto, en la mayoría de casos, las citas se centran en opiniones sobre la interpretación de la norma.

Se comenzará definiendo el Régimen Económico y Fiscal de Canarias y sus antecedentes históricos, se localizará su núcleo esencial, los pilares económicos y fiscales sobre los que se asienta la norma, se considerará que, para este periodo de la historia, los pilares estaban constituidos por la franquicia aduanera, la franquicia al consumo, los incentivos fiscales en imposición directa e indirecta y la necesidad de dotar a los cabildos y administraciones locales de financiación.

Se definirá cada uno de los pilares del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, resumiendo su evolución histórica y mostrando las modificaciones más significativas que han ido aconteciendo. Se tratará de confrontar los cambios en la norma con datos estadísticos para identificar el efecto que dichos cambios han tenido en la economía canaria.

El periodo de análisis es el que va desde la creación del REF por Ley 30/72 hasta 2005, si bien para conocer los antecedentes históricos de esta institución hemos tenido que retrotraernos al momento en que finaliza la conquista del Archipiélago por la Corona de Castilla, en el siglo XV. Aunque hubiese sido ideal ampliar el periodo hasta el momento actual, las limitaciones tanto temporales, se trata de un trabajo que se debe realizar en un número de horas y tiempo determinados, como de formato, el trabajo debe ocupar un máximo de 35 páginas, dificultan esta posibilidad, pero dejan la puerta abierta a que el mismo pueda ser continuado en otra ocasión y, de esta forma, analizar la evolución de la fiscalidad canaria.

2. EL RÉGIMEN ECONÓMICO Y FISCAL DE CANARIAS (REF)

2.1. DEFINICIÓN E INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

Régimen Económico y Fiscal y sus siglas REF, es el nombre con el que se reconocen el conjunto de singularidades económicas y fiscales del Archipiélago Canario que fueron recogidas por primera vez en la Ley 30/1972 de 22 de julio y que hoy perduran bajo los principios básicos consagrados en la Ley 19/1994 de 6 de julio, y las modificaciones introducidas por la Ley 8/2018 de 5 de noviembre.

Ahora bien, el trato diferenciado en materia fiscal y económica del archipiélago canario en el contexto del reino ya contaba con antecedentes que podemos situar tras la misma conquista de las islas. Siguiendo a Macías (2002), la primera descripción de Canarias conocida hasta ahora aparece en el año 1341, pero no será hasta un siglo y medio después, cuando la última resistencia indígena fuese reducida en la Isla de Tenerife en 1496, que se culmine la conquista. Como es natural, toda empresa de este tipo se realiza con el objetivo de obtener beneficios de forma rápida. En las primeras expediciones de reconocimiento a las islas observaron que los indígenas ni tenían ni habían visto jamás metales, oro o armas, truncando los deseos de encontrar grandes riquezas en las Islas Afortunadas. Pero esto no frenó los planes conquistadores, ya que los comerciantes de oro que hacían ruta entre África Occidental y Europa habían avistado estas islas y deseaban su conquista. Finalmente, las Islas Canarias fueron conquistadas con el objetivo de establecer una colonia que abasteciera y sirviese de avituallamiento a los buscadores del oro africano. Sin embargo, este móvil desapareció casi de inmediato, pues fueron descubiertas grandes riquezas de oro en Etiopía y los intereses comerciales se desplazaron a otras rutas.

Surgió entonces, nos señala Macías (2002), la necesidad de buscar otras vías de ingresos que financien la conquista. Una vez aligerada la población indígena por la vía de la aniquilación de la resistencia y de su venta como esclavos, el Señorío optó por mantener a los vasallos ocupados cultivando sus tierras y produciendo productos cuyo coste era prácticamente inexistente, que pudieran vender a los mercados europeos. La bibliografía indica que los primeros cultivos de cañas de azúcar aparecen en 1490, y que los comerciantes de grano ya se quejaban de la alta tributación existente en esta época. La expansión de la economía agroexportadora requería de elevados niveles de inversión, sobre todo por el alto coste del establecimiento de nuevas plantaciones de azúcar. El capital mercantil exigió medidas como abaratar los costes, acelerar las amortizaciones y garantizar el cobro de los beneficios. Fue entonces cuando el Estado se vio obligado a rebajar sus pretensiones fiscales hasta que los costes de este proceso de conquista y amortización de sus inversiones no hubieran finalizado, dotando por primera vez y de esta manera al nuevo territorio de una política económica caracterizada por la libre circulación de bienes y servicios. Los Reyes Católicos concedieron la exención de tributos a las islas durante veintiocho años, alcanzando esta exención a “cualquier gravamen que pudiese recaer sobre lo que se vendiese o se comprase dentro de dichas islas”. Aunque, en principio, estas medidas tenían un carácter temporal, más tarde se vieron ratificados por las Reales Cédulas de 24 de diciembre de 1507, 19 de septiembre y 12 de octubre de 1528.

La Corona también atendió, por un lado, la necesidad de mano de obra que demandaba el capital empresarial, declarando la libertad de movimiento de campesinos castellanos que desearan trasladarse al Archipiélago Canario, además se permitió la libertad migratoria, medidas que chocaban frontalmente con el sistema feudal del momento. Por el otro, atendiendo a la necesidad de la economía basada en el modelo agroexportador se declaró la libertad de tributos de los puertos canarios. (Macías, 2002).

En los siglos XVI y XVII las políticas que facilitaban el libre cambio sobre exportaciones produjeron que los puertos canarios participasen intensamente del tráfico de mercancías por el Atlántico, favoreciendo sobre todo la industria vinícola con países como Reino Unido y diferentes colonias. Esto se materializó en que fueron siglos de abundancia. En el siglo XVII, la guerra arancelaria con Inglaterra obligó a los isleños a buscar nuevos puertos de calado, poniendo estos su vista al otro lado del océano atlántico; el continente americano. A finales del XVII las crisis bélicas allanaron el camino a los productores isleños arruinando a la competencia y, por lo tanto, suprimiendo el efecto de los aranceles existentes. Con la vuelta a la normalidad en el siglo XVIII los buenos tiempos tocaron a su fin. La sobreoferta se produjo con la vuelta de la paz, los ingresos de los caldos y barreras cayeron en picado provocando un déficit que no eran capaces de cubrir los nuevos destinos y la pobre industria canaria basaba en las salinas y la pesca. La sobreproducción del grano unido a la abundante oferta proveniente del continente americano hundieron al sector. Se aprobaron nuevos aranceles con el objetivo de proteger los productos locales, pero esto solo empeoró la situación, pues provocó que los otros países hiciesen lo mismo con los productos canarios, quitándoles competitividad, sin embargo, las transacciones Canarias-Península se vieron beneficiadas por este motivo. Las exportaciones del archipiélago se enfrentaban a dos obstáculos; por un lado, el carácter fiscal marcado por los aranceles y, por el otro, las tensiones existentes a entre las clases hegemónicas de cada ámbito insular. (Macías 2011).

El R. D. de 11 de Julio de 1852 declaró los puertos de las islas como puerto franco, confirmando la tradición histórica de franquicia aduanera y resolviendo ambos problemas. Se declaró a todos los puertos insulares como puertos francos salvo el puerto de El Hierro, que se franquició en 1870. En las décadas de 1880 y 1900 los isleños tuvieron que enfrentar a la decisión de Hacienda de dejar de considerar la industria isleña como “nacional”, por lo que se prohibió el libre tráfico entre Canarias y Península, Baleares y el extranjero, además del abanderamiento en las islas. El dilema se saldó con la reforma de la Ley de Puertos Francos de 1900, potenciando la libertad de comercio entre Canarias y Península y Baleares. Será en la Ley de 1900 cuando, además de confirmar el carácter de puerto franco de las Islas Canarias, este extiende la exención tributaria a una parte del consumo, dando lugar a la conocida como franquicia al consumo.

Macías (2011) señala que el modelo librecambista propició un proceso de cambio productivo y social, que alcanzó su máximo esplendor en las décadas de 1900 a 1930. Este proceso de bonanza no fue únicamente propiciado por la nueva política fiscal, también cabe mencionar la participación de capital de entidades locales, nacionales, extranjeras y con capitalización propia. La euforia tocó a su fin con la crisis de 1929. Aunque no todos los sectores se vieron afectados por igual, se produjo una disminución de la actividad portuaria, la construcción se paralizó y erradicó la incipiente actividad turística. Posteriormente, la guerra civil y la Segunda Guerra Mundial trajeron a Canarias más años de pobreza con la paralización de la actividad portuaria de las islas. Fue entonces cuando la Dictadura franquista Intervino la economía canaria con el “Mando Económico de Canarias” (1941-1946). Según Macías (2011) Fue en estos años cuando “Canarias fue considerada y tratada como la última colonia del Imperio” (p. 250).

Durante la década de 1950 las islas intentaron, sin éxito, recuperar la tradición del libre cambio. Se produjo en ese periodo la mayor emigración a países como Venezuela debido a la incapacidad de las islas de absorber la mano de obra disponible. Posteriormente el Plan de Estabilización produjo la liberación del tipo de cambio, la suavización de las restricciones en los medios de pago externos permitieron a la economía isleña recobrar la actividad exportadora, además facilitaba el crecimiento del turismo en el archipiélago, produciendo que los legisladores canarios se inclinaban nuevamente por el modelo librecambista, convirtiendo los puertos canarios

en territorio aduanero exento, es decir, “en país tercero a efectos comerciales y de fiscalidad indirecta”, concretado en la elaboración de un nuevo Régimen Económico y Fiscal para Canarias el 22 de julio de 1972.

La Ley 30/1972 sobre el Régimen Económico y Fiscal de Canarias se aprobó con el objetivo de “Ratificar, actualizándolo, el tradicional régimen de franquicia de las islas Canarias, y establecer un conjunto de medidas económicas y fiscales encaminadas a promover el desarrollo económico y social del archipiélago”¹. Lo que pretendía esta ley era reunificar la diferente normativa fiscal existente y reconocer las características singulares históricas isleñas. También se reconoció la necesidad de aplicar medidas diferentes a las que se aplican en la Península y Baleares y se dotó de recursos a las administraciones locales para que fuesen capaces de autofinanciarse.

Este trato diferenciado fue reconocido por la Constitución Española de 1978. En su Disposición Adicional Tercera incluye una mención expresa al REF: “La modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico.”

Este tratamiento por parte de la Constitución dotó al REF de una base constitucional de cierta solidez, reconociendo la existencia de un régimen diferenciado en Canarias que va más allá de la legislación vigente en cada momento, fruto de su acervo histórico. Además, indica que cualquier cambio que pretenda ser introducido en el REF deberá ser consensuado, fruto de una negociación entre las autoridades autonómicas y las estatales, y que, deberá ser el Parlamento Canario, representado por una supuesta mayoría social, quién apruebe dichos cambios. También establece que es, precisamente, este trato diferenciado el que se pretende proteger de cualquier cambio que pudiese afectar a la especialidad normativa fiscal canaria, de lo contrario “estaríamos ante lo que se conoce en el Derecho Público como “fraude constitucional””. (Yanes y Clavijo, 2019, p. 42).

A esto hay que añadir lo que aparece recogido en el art. 141.4 de la Carta Magna: “En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.” Este último punto denota la existencia de una Hacienda Local especial canaria y la necesidad de dotarla con recursos diferentes a los del resto del Estado.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Canarias, inicialmente, a través del artículo 45, de la Ley Orgánica 10/1982 y, posteriormente, con la nueva redacción del artículo 46 (anterior artículo 45), establecida por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, confirmó que:

1. Canarias goza de un régimen económico-fiscal especial, propio de su acervo histórico y constitucionalmente reconocido, basado en la libertad comercial de importación y exportación, no aplicación de monopolios y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo. [...]

Con la Adhesión de España a la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1985 y el posterior ingreso de Canarias a la misma en 1991, se produce una profunda reforma de las materias fiscales del REF con el fin de adecuarlo a las normativas fiscales de la CEE. Esto significó, para la mayoría de la doctrina la ruptura con el tradicional régimen de franquicias canario. Por parte de la franquicia aduanera, incluso el Tribunal Superior de Justicia de Canarias ha hecho referencia en alguna sentencia al “...régimen de franquicia aduanera que estuvo vigente en

¹ Artículo 1º de la Ley 30/1972, Boletín Oficial del Estado, España, de 22 de Julio de 1972

Canarias hasta el día 1 de julio de 1991, fecha en que las islas entraron a formar parte del territorio aduanero comunitario y dejaron de ser «islas francas» o puerto franco². Por su parte, relativo a la franquicia al consumo, Mauricio (1993, p.488) concluye que “la Ley 20/91 no se adapta al principio sustantivo de la franquicia que se desprende de la normativa constitucional”, Miranda (2004, p. 22) habla de “las reminiscencias de la franquicia al consumo en la actualidad”. Fue entonces cuando la fiscalidad mutó a un sistema basado en mantener en Canarias una presión fiscal significativamente más baja que la que se aplica en el resto del territorio continental, manteniendo el denominado como “diferencial fiscal” siempre favorable a las islas.

2.2. EL NUCLEO ESENCIAL DEL REF

Se define como núcleo esencial del REF aquellas características especiales que identifican el singular régimen económico y fiscal que se aplica en Canarias y que lo diferencian del que se aplica en el resto del territorio nacional. Estas singularidades como hemos podido observar en el apartado anterior se han ido transformando como consecuencia de una constante negociación entre las autoridades canarias y estatales. Aún así para la mayoría de la doctrina se pueden diferenciar dos etapas, la etapa anterior a la adhesión de Canarias a la CEE y la etapa posterior a este acto.

En la etapa anterior a la adhesión de Canarias a la CEE, el Régimen Económico y Fiscal de Canarias se caracterizaba por la existencia de unos derechos aduaneros insulares propios, distintos a los aplicables en el resto del Estado, un régimen especial en la imposición sobre el consumo, caracterizado por la no aplicación de impuestos indirectos estatales en el archipiélago y la exención impositiva en determinados sectores de la economía y la existencia de unos entes locales específicos denominados como Cabildos y la atención de sus necesidades especiales de financiación.

Con la incorporación de Canarias a la CEE, estas características singulares se transformaron en un sistema basado en mantener una presión impositiva significativamente inferior en Canarias respecto a la que se aplicaba en el resto del territorio nacional. Esta diferencia en la carga impositiva se denominó como “diferencial fiscal” y, a partir de este momento, se trató de compensar la pérdida del tradicional régimen de franquicias por parte de Canarias con otro tipo de bonificaciones en la tributación directa con el fin de mantener una carga impositiva significativamente inferior.

Llegados a este punto, es oportuno que esta labor de síntesis se centre en analizar la evolución histórica de ese “núcleo esencial” que forma la idiosincrasia histórica del REF, lo que algunos autores califican como sus “pilares fundamentales”, desde sus comienzos hasta los años posteriores a la adhesión de Canarias a la CEE.

Para la mayoría de la doctrina el núcleo esencial del REF, en la etapa pre-CEE estaba constituida por la franquicia aduanera, la franquicia al consumo y la necesidad de dotar a los cabildos y administraciones locales de financiación, sirvan de ejemplo Miranda (2004, p. 2-3) y Messia (2007, p. 36). Coincidiendo plenamente con ellos se analizará la evolución de estos tres “pilares”, además, añadiremos un cuarto “pilar” que analizará los incentivos fiscales en imposición directa que se produjeron con la ruptura del tradicional régimen. Este último punto es también importante ya que expondrá el giro que se ha producido entre la bonificación a la tributación

² Entre otras, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife, de 25 de enero de 1999. Ponente: Sr. Clavijo Hernández.

indirecta, con la pérdida de algunos derechos históricos en la materia, hacia la bonificación de la tributación directa, como compensación y con el objetivo siempre de mantener una menor presión fiscal en Canarias, y que es la base del núcleo esencial del REF post-CEE.

3. LA FRANQUICIA ADUANERA

3.1. DEFINICIÓN

La idea de franquicia aduanera supone la libertad de aranceles tanto en las importaciones como en las exportaciones de mercancías. Pero la realidad es que la exención total nunca existió en Canarias. Miranda (2004) señala que:

Por un lado, ciertos artículos o materias primas eran gravados para proteger la producción local (granos y cereales, azúcares de producción extranjera o de posesiones españolas de Ultramar), y por otro, existían un sin fin de pequeñas figuras tributarias que gravaban el comercio exterior (derechos de importación sobre tabaco elaborado, tabaco en hoja, derechos de puertos y faros, etc.). A ellos hay que añadir, a partir de la creación de los Cabildos Insulares, los arbitrios sobre la importación y exportación de mercancías, gravámenes locales que fueron aceptados por la sociedad canaria no como un atentado a las franquicias, sino como una necesidad para sostener los entes locales. (p. 10-11)

Además, se debe tener en cuenta que, cuando hablamos del REF de Canarias, el concepto de franquicia solo se aplicaba a la carga impositiva estatal, que siempre fue considerada como un atentado a la franquicia, mientras que los gravámenes aplicados por las entidades locales en forma de aranceles con el objetivo de mantener su suficiencia económica eran mejor aceptados por el conjunto de la sociedad.

3.2. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

El R.D. de 1852, por el que se declara el régimen de puertos francos en Canarias, llegó, como ya señalamos, en un momento en el que la sociedad y la economía canaria vivían una situación dramática. Las medidas librecambistas favorecieron a revertir esta situación contribuyendo a un proceso de cambio productivo y social. Posteriormente, con la aprobación de la Ley de 6 de marzo de 1900, se consolidó este modelo al que luego, la autarquía franquista, le limitó en su desarrollo. Los puertos francos no fueron suspendidos durante ese periodo de la dictadura franquista, pero los obstáculos administrativos y monetarios al comercio exterior eran tales que en la práctica no recuperaron su operatividad hasta 1959, en que se inicia el proceso de liberalización del comercio exterior en España.

Fue entonces también que con la reforma del sistema tributario español en 1964 se crea, entre otros, el Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas (IGTE). El IGTE era un tributo de naturaleza indirecta que gravaba, entre otros actos, las exportaciones y las importaciones. Aunque era de carácter estatal y de aplicación en todo el territorio nacional, su introducción se produjo teniendo en cuenta las especialidades reconocidas por ley para Canarias. A partir de ese momento no le eran aplicables ni el Arancel de Aduanas, ni los hechos imposables del IGTE relacionados con la importación, ni el Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores al tráfico en los puertos canarios.

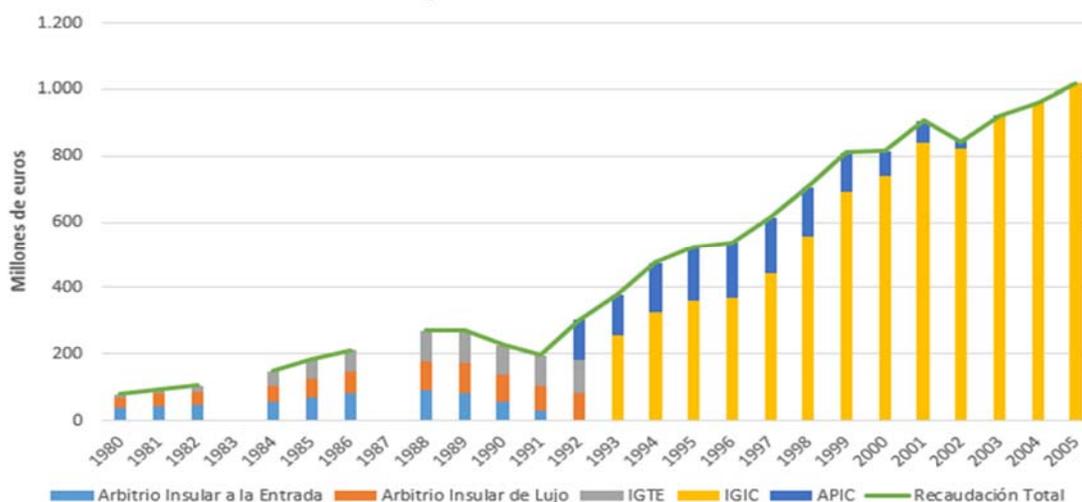
La Ley 30/1972, de 22 de julio, sobre Régimen Económico-fiscal de Canarias, vino a confirmar el modelo de franquicia aduanera. Se crearon el arbitrio a la entrada de mercancías y el arbitrio insular sobre el lujo, cuya recaudación sería destinada a garantizar la suficiencia financiera

de las corporaciones locales. Esta Ley convirtió, de nuevo, a Canarias en “territorio aduanero exento, es decir, en país tercero a efectos comerciales y de fiscalidad indirecta.” (Macías, 2011, p. 244).

Con la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea en 1986, se inició un amplio debate entre quienes optaban por conservar las esencias del REF, manteniendo el estatus de país tercero en materia aduanera y fiscal, y quienes opinaban que sería mejor opción modificar el REF para adaptarlo a la normativa europea. Inicialmente ganaron los primeros, tras una ardua negociación, en el Protocolo II del Acta de Adhesión de España a la CEE se concretó la relación singular entre el REF canario y la CEE, quedando esta, resumida en 4 puntos: La libertad en materia aduanera, la no aplicación del IVA en el archipiélago, el establecimiento de un Arbitrio insular a la entrada de mercancías y la obligación de reducir dicho Arbitrio a la entrada de mercancías de forma progresiva con el fin de poder adaptarse al Arancel Aduanero Común. (Messía, 2007).

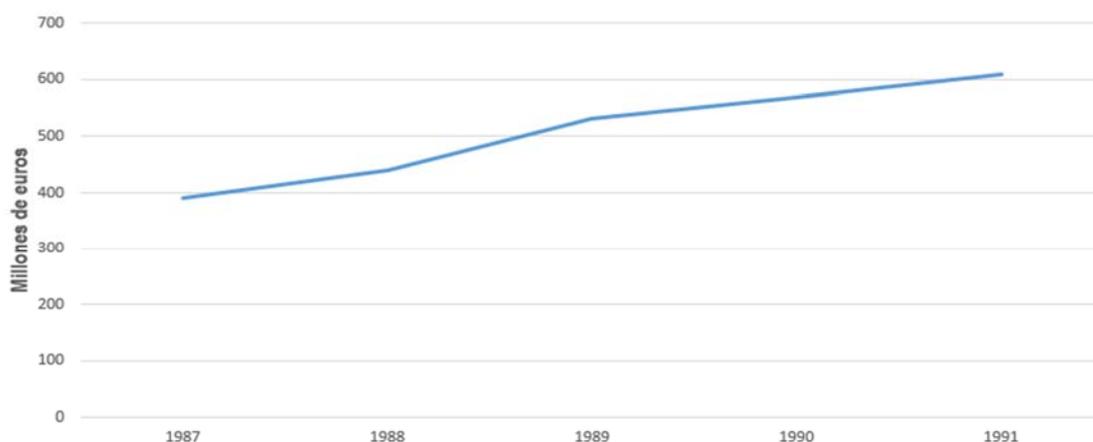
La disminución paulatina desde 1989 del Arbitrio a la entrada de mercancías provocó un efecto negativo en la recaudación de las entidades locales, esta deficiencia tuvo que ser compensada con transferencias de fondos del estado y las comunidades autónomas (gráficos 1 y 2). Además, diversos productos elaborados en las islas vieron peligrar, en unos casos, el mercado nacional, como el plátano, y en otros, la falta de competitividad con el mercado de la CEE, como con el tomate. A esta situación se le unía un contexto de crisis internacional, caída de la demanda de servicios turísticos, elevados tipos de interés y aumento de desempleo, sumado al continuo crecimiento de los precios. Esta delicada situación aceleró el proceso institucional de cambio de criterio.

Gráfico 1: Recaudación por impuestos ligados a la producción e importación en Canarias



Fuente: Anexo I. Elaboración propia

Gráfico 2: Transferencias de capital recibidas por Canarias



Fuente: Anexo 2. Elaboración propia

3.3. LA ADHESIÓN DE CANARIAS A LA CEE

Finalmente, en 1991 fue revisado el modelo económico y fiscal de Canarias, siendo modificados los aspectos fiscales del REF por la Ley 20/1991, de 7 de junio, con la “finalidad adaptar y actualizar los aspectos fiscales a las actuales y previsibles condiciones socio-económicas del Archipiélago, garantizando a la vez a las corporaciones locales canarias la suficiencia financiera”, y la posterior aprobación del Reglamento (CEE) 1911/91 del Consejo de 26 de junio, relativo a la aplicación de las disposiciones del Derecho comunitario a las islas Canarias. En el Reglamento se dispuso que en Canarias se implantaría, progresivamente, el arancel comunitario aplicable a la importación de productos de terceros países, de tal forma que estuviese totalmente operativo al 31 de diciembre de 2000. Quedando, posteriormente, considerado como comercio interior el comercio con los países miembros de la CEE. Por lo tanto, el arancel aduanero comunitario solo se le aplicaría a los productos importados de terceros países no miembros de la CEE.

Como ya se indicó, para la mayoría de la doctrina y la jurisprudencia, la integración de Canarias a la CEE supuso el final de la franquicia aduanera. Sin embargo, existe otra corriente que defiende la necesidad de interpretar la franquicia aduanera de diferente forma a como se ha venido interpretando históricamente. Para López (2002), el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias sigue haciendo mención expresa al concepto de franquicia aduanera, por lo que, a su juicio, no cabe sostenerse que este principio haya sido suprimido o derogado. En la misma línea se pronuncia Muñoz (1997) afirmando que solo puede hablarse de una supresión o abolición parcial de la franquicia aduanera, ya que tras la incorporación de Canarias a la CEE todo el tráfico interno con los países miembros está exento.

3.4. LOS EFECTOS ECONÓMICOS DEL FIN DE LA FRANQUICIA ADUANERA

Como no es motivo de este trabajo hacer análisis jurídicos, lo que nos preguntamos es si este “final” de la franquicia aduanera tal y como se conocía ha supuesto algún cambio, no solo en su significado jurídico, sino a nivel práctico. Lo cierto es que, como bien expone y concluye Miranda (2002, p. 1899), y cuya recopilación de datos voy a exponer y sintetizar, “el cambio jurídico experimentado en el Archipiélago en 1991 no ha supuesto cambio alguno. La supresión o abolición

parcial a la que acabamos de referirnos supone qué, en la actualidad, al igual que en aquellos años, tampoco queden gravadas con derechos arancelarios gran parte de las importaciones.”

Entre los años 1852 y 1900, el núcleo de nuestras importaciones provenía de países que, a finales del siglo XX, formaban parte de la CEE, principalmente Inglaterra. Tomando estos países como referencia, como promedio, entre 1884 y 1898, un 86,7% de las mercancías que entraban en los puertos canarios provenía de estos países. En 1973 un 39,80% procedía de la supuesta CEE, por lo que el 60,2% de las importaciones Canarias hubiesen sido gravadas por el nuevo Arancel Aduanero comunitario. Mientras que en 1999 las importaciones de mercancías a Canarias procedentes de la UE ascendieron al 82% del total. Únicamente el 18% restante se importó de terceros países y, por lo tanto, quedando gravado por el Arancel comunitario.

Lógicamente, el hecho de que las importaciones de productos de terceros países si están gravadas con el nuevo Arancel Aduanero Común genera una dependencia de las importaciones comunitarias, además de penalizar una región geográficamente estratégica como es el archipiélago canario y su posible comercio internacional.

También cabría preguntarse si, este final de la franquicia aduanera, tuvo algún tipo de impacto sobre el tráfico total de los puertos canarios. Con los datos publicados en la página de Puertos del Estado para los años entre 1962 y 2005 (gráfico 3) se intuye que, en 1972, el tráfico en Canarias había entrado en un periodo de estancamiento tras la senda alcista de la década anterior. Y que, en 1994, se produce el inicio de un nuevo movimiento alcista. Observando lo acontecido desde un espectro más amplio y teniendo en cuenta el gran aumento que evidencia la mercancía general, así como el leve impulso en los graneles líquidos y sólidos, parece evidente que el transcurrir del tráfico por los puertos canarios tiene más relación, en este periodo de la historia, con las condiciones económicas globales y el periodo de bonanza económica internacional que se vivió a partir de 1994 y que tocó a su fin en 2007, que con un gravamen que se aplica a un pequeño porcentaje de las mercancías, ya que, cabe recordar, que el total de las importaciones procedentes de la CEE están exentas del Arancel Aduanero Común.

Gráfico 3: Tráfico portuario de los puertos canarios



Fuente: Anexo 3. Elaboración propia .

Probablemente, en otros tiempos, en esos en los que la piratería y el contrabando estaban a la orden del día, la declaración de puerto franco tenía el efecto de generar esos ingresos extra provenientes de embarcaciones que bajo otras condiciones pasarían de largo en busca de puertos más baratos y seguros para sus intereses, además de dotar de competitividad a los productos canarios debido a la disminución de los gravámenes. Pero en el contexto internacional de finales del siglo XX, en el que la globalización y la creación de la CEE cambiaron las reglas del juego y el tablero internacional, esa renuncia al control aduanero y la obligación implícita requerida por la CEE de gravar a los productos importados de países extranjeros no parece que tuviese un impacto negativo sustancial.

4. LA FRANQUICIA AL CONSUMO

4.1. DEFINICIÓN

El concepto de franquicia al consumo suponía la exención de gravámenes indirectos a los productos importados, producidos y comercializados en Canarias. Del mismo modo que ocurría con la franquicia aduanera, la exención total nunca llegó a producirse, ya que, por un lado, la libertad de gravámenes estatales no alcanzaba a todos los productos y servicios que se comercializaban en el archipiélago, y, por el otro, aquellos productos que si gozaban de la exención estatal eran gravados por figuras tributarias de ámbito local o autonómico que no eran considerados como un atentado a la franquicia, sino como una necesidad de las entidades locales para local su suficiencia financiera.

4.2. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

La aprobación de la Ley de 6 de marzo de 1900 supuso una revolución de la franquicia canaria. Por un lado, ratificó el R. D. de puertos francos de 1852, por el otro, supuso la creación de un área especial en la imposición interior al consumo. En su artículo 2 establece que: "Serán libres de todo derecho e impuesto, sea cual fuere su denominación, y quedarán exceptuadas de los monopolios establecidos o que puedan establecerse, las mercancías que se importen o exporten en Canarias...".

La redacción de este artículo por parte del legislador generó diferentes corrientes de opinión. Los que defendían que la ley extendía a la importación la exención de derechos de tráfico ligados a la exportación, y los que interpretaban que la intención del legislador no fue únicamente la de ampliar la exención en la importación y exportación, sino también a las distintas fases del ciclo de tráfico, producción, circulación y venta de los productos. Como suele ocurrir en estos casos, los tribunales resolvieron las dudas en los múltiples contenciosos que se plantearon, fallando que la exención era aplicable a cualquier acto que implicará el consumo de mercancías.

En la Ley de 23 de marzo de 1900 se fijaron diferentes plazos que marcaban la desaparición gradual de los distintos gravámenes sobre los consumos, pero la realidad es que esta imposición no se consiguió eliminar totalmente. La Ley de 12 de junio de 1911, sobre supresión del Impuesto de Consumos, fija las fechas en las que se producirá la desaparición del impuesto de consumo, sal y alcoholes. Sin embargo, las diferentes prórrogas en la norma que permitían la imposición al consumo se extienden hasta 1940 debido a las necesidades recaudatorias de los ayuntamientos. En los siguientes años se inician una serie de reformas tributarias. Nuevamente, con alguna salvedad, el consumo siguió siendo gravado.

Será con la reforma tributaria de 11 de junio de 1964, donde se empiecen a reconocer las singularidades Canarias con la modificación del Impuesto Aduanero y el Impuesto General sobre

el Tráfico de Empresas (IGTE). Dicha Ley declaró inaplicable el IGTE en Canarias cuando su imposición recaiga sobre ventas, prestación o entrega de mercancías, quedando gravado por el mismo las ejecuciones de obras, los arrendamientos de bienes, las prestaciones de servicios y las restantes operaciones típicas del tráfico de las empresas. Ratificaba así la franquicia aduanera de la Ley de 6 de marzo de 1900, confirmando la exención a todas las fases del ciclo de las mercancías que se importaban y se exportaban. Sin embargo, también fue considerada como discriminatoria hacia aquellos actos que no gozaban de la exención del IGTE. Además, aunque en esta reforma tributaria no se establece nada sobre la aplicación del impuesto del lujo en Canarias, la administración trasladará la aplicación de este tributo a las Islas Canarias mediante el Decreto 3180/1966, de 22 de diciembre, exceptuando únicamente las importaciones y exportaciones. Los impuestos especiales también fueron de aplicación en el archipiélago canario, con la excepción del impuesto sobre el azúcar. Estos hechos fueron tildados de vulneración de la franquicia al consumo.

En los siguientes años la falta de congruencia legislativa y la singular instrumentación legal de las islas se hizo insostenible, Sabaté (1972) citado por (Mauricio, 1994), indica que:

Este desgaste se debe a los “atentados,” justificados o no, que la propia Administración Central ha perpetrado en nuestro peculiar sistema, al amparo unas veces de situaciones coyunturales imperiosas con un trasfondo de “bien común” u otras veces, sin tal imperativo, fruto del desconocimiento o impericia del funcionario de turno”. Insistiendo en que “estas nuevas situaciones de “hecho” y no siempre de “derecho”, obligan a un replanteamiento actualizado, para, disponiendo de un nuevo punto de partida, el mismo sea más justo, más adecuado, en una palabra, más atemperado a nuestras efectivas necesidades y más “respetado”, sin que, por supuesto, ello comporte el tener que declinar de postulados que, en líneas generales, históricamente se han demostrado válidos. (p. 233).

La llegada de la Ley 30/1972 confirmó la exención interior en el archipiélago aprobado con la reforma de 1964, incluso ampliándola en algunos casos y, de paso, ratificando la Ley de 1900. Los principales cambios que afectaron a la franquicia al consumo fueron:

El IGTE mantuvo todos los casos de no sujeción, añadiendo como novedad la exención en los transportes entre las distintas islas del Archipiélago o entre estas y el resto del territorio nacional. Esto supuso que las ejecuciones de obras, los arrendamientos de bienes, las prestaciones de servicios y otras operaciones del tráfico de empresas seguirían estando sujetas al gravamen, frustrando así la posibilidad de una ampliación de la franquicia al consumo a la totalidad de las transacciones de productos y servicios, así como a todo su ciclo de producción.

El impuesto sobre el lujo fue eliminado en prácticamente la totalidad de los casos. Desde su aprobación en la reforma tributaria de 1964 este impuesto fue muy polémico, sobre todo después de su refundición en 1966 cuando, en su afán recaudatorio, la Hacienda Estatal volvió a establecer un gravamen a las mercancías que se importaban a las islas Canarias. La Ley 30/1972 solucionó este problema de raíz, suprimiendo en Canarias el Impuesto sobre el Lujo que gravaba las adquisiciones de mercancías y, estableciendo como no sujetas, las adquisiciones en general y las adquisiciones en régimen especial.

Por su parte, los impuestos especiales fueron mantenidos en los mismos términos establecidos por la reforma de 1967, declarando a Canarias exenta de los impuestos al azúcar y el petróleo y sus derivados, manteniendo la imposición sobre la fabricación del alcohol, achicoria, cerveza y bebidas refrescantes.

La Ley 30 de 1972, como hemos visto, ratificó la aplicación de la franquicia al consumo en Canarias. Pero, siendo críticos, se debe señalar que nuevamente no existió la figura de la exención total, siendo muy criticado los aspectos que afectaban a las ejecuciones de obras y a los servicios prestados por los profesionales.

4.3. LA ADHESIÓN DE CANARIAS A LA CEE

En 1991 y con las necesidades de adaptar la fiscalidad canaria en su proceso de integración a las normativas de la CEE, se aprobó la Ley 20 de 7 de junio, sobre la modificación de los aspectos fiscales del REF. En cuanto a la franquicia al consumo, la implantación del Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) y del Arbitrio sobre la Producción en Importación en las islas Canarias (APIC), supuso el final, al menos en el mismo sentido en el que se entendía hasta el momento, de la franquicia.

El IGIC sustituyó al Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas y al Arbitrio sobre el Lujo. Su aplicación supuso un cambio cualitativo, pues además de someter a gravamen los mismos supuestos que ya estaban grabados con el IGTE y el Arbitrio sobre el Lujo, generalizó dicho gravamen a todas las entregas de bienes e importaciones de los productos, recayendo sobre los factores de producción incorporados en cada fase del proceso productivo. Por su parte, el APIC gravaba la producción e importación de bienes en Canarias, incidiendo sobre la imposición al consumo. Esto produjo una situación de desigualdad de Canarias respecto del resto del territorio nacional ya que, al ser tanto el APIC como el IGIC impuestos de carácter estatal que gravaban los mismos actos, apareció un supuesto de doble sujeción. Esto supuso un claro perjuicio a la competitividad de los servicios y productos comercializados en Canarias, que pasaron de estas exentos en muchos casos a gravados con un impuesto indirecto generalizado.

Con el objetivo de mantener el denominado “diferencial fiscal”, la introducción del IGIC se produjo con una serie de características diferenciadas del impuesto que por excelencia grava el consumo en el resto del territorio nacional, el IVA. El IGIC debía conservar tipos significativamente inferiores a los del IVA, se declaró exentos al comercio minorista, actividades agrícolas, ganaderas y de extracción, producción y distribución de agua, además de aquellos empresarios con pequeño volumen de facturación. En el mismo sentido declaró como no sujetos al impuesto el autoconsumo y la incentivación fiscal de las inversiones. También se trató de buscar vías alternativas para mantener la presión fiscal de Canarias más baja que la del resto del territorio nacional. Es en este punto, cuando se produce la potenciación de las deducciones fiscales sobre la tributación directa. Como se verá en el punto sexto de este trabajo, en 1994 se creará, entre otros, uno de los incentivos fiscales más potentes que existe desde este momento, la Reserva para Inversiones en Canarias.

4.4. LOS EFECTOS SOBRE LA ECONOMÍA DEL CAMBIO EN LA IMPOSICIÓN SOBRE EL CONSUMO

Esta situación incurrió en una clara contradicción respecto a la tradicional franquicia al consumo canaria, siendo por definición, la ruptura de la misma. La idea de franquicia al consumo, por lo menos en Canarias, está ligada a la no sujeción a los impuestos estatales al consumo y, a pesar de que tanto el IGIC como el APIC fueron cedidos a la Comunidad Autónoma Canaria, siguen siendo impuestos estatales. Al igual que sucedió con la franquicia aduanera, la franquicia al consumo se enfrentó, como mínimo, a su transformación.

La Ley 20/1991 fue duramente criticada, para Subirana (1994, p. 488), “la Ley no se adapta al principio sustantivo de la franquicia que se desprende de la normativa constitucional y articula

un nuevo régimen de imposición indirecta estatal basado en un criterio tan insustancial, desde el punto de vista jurídico, como es el de “diferencial fiscal.”” Especialmente crítico también fue Rubio de Urquía (2003), citado por (Miranda, 2004), quién califica al REF de “desmantelado”, aunque también reconoce posteriormente que:

Sin perjuicio de los efectos negativos que, sin duda, la implantación y aplicación del IGIC han producido en el desarrollo de la actividad económica canaria, es lo cierto que se está ante una figura que ha cumplido, para bien o para mal, las funciones que implícita o explícitamente le fueron asignadas. Por otra parte, también es cierto que se está ante una figura «normalmente» asumida por la sociedad canaria y validada jurídicamente por las distintas instancias jurisdiccionales y por el propio TC. (p. 22).

Y es que no debemos olvidar que uno de los principales objetivos que se buscaban con la implantación de estos impuestos era alimentar las sedientas arcas públicas canarias, objetivo que claramente se consiguió, a costa, claro está, de una buena parte de la franquicia al consumo y de las tradiciones fiscales canarias.

Si observamos los datos relativos a la recaudación por impuestos a la producción e importación en Canarias (gráfico 1), se aprecia como la generalización en la tributación que supuso la implantación del IGIC y el APIC provocó, por un lado, un aumento exponencial en cuanto a la recaudación bruta por dichos conceptos, destacando que, para el periodo mencionado, el ejercicio en el que la recaudación por el Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías, el Arbitrio sobre el Lujo y el IGTE fue más alta corresponde al año 1988, con una recaudación bruta de 270,10 millones de euros, cifra que fue altamente superada en el primer ejercicio de aplicación del IGIC y el APIC, año 1993, en el que la recaudación ascendió a 379,41 millones de euros, lo que representa un incremento del 40,47% de ingresos, y que en el año 1995, solamente dos años después, la recaudación por IGIC y APIC fue de 523,96 millones de euros, doblando prácticamente lo recaudado en 1988. Sin embargo, por el otro lado, no hay que olvidar que este aumento en la recaudación recayó directamente sobre el consumo y la importación en Canarias, con el grave perjuicio que ello supuso tanto para la competitividad de los productos elaborados y exportados en las islas como en el bolsillo de los consumidores del archipiélago.

Como es evidente, la implantación del IGIC y el APIC supuso, por definición, el final de la franquicia al consumo, ya que se tratan de tributos de carácter estatal que generalizaron el gravamen indirecto en Canarias, sin embargo, también es cierto que su implantación se produjo con ciertas peculiaridades como la exención del comercio minorista, franquicia hasta un cierto volumen de operaciones y tipos más bajos que el IVA, incluyendo el tipo 0% que permite deducir las cuotas soportadas, por lo que diversos autores como Miranda (2011) quieren ver las reminiscencias de la franquicia al consumo en la actualidad, resistiéndose a conceder que la franquicia aduanera haya desaparecido completamente de nuestro REF, y opinando que las puertas siguen abiertas a que en un nuevo planteamiento global, quizá bajo el paraguas de región ultraperiférica, que la tradicional franquicia al consumo vuelva a lucir con todo su esplendor en el archipiélago Canario.

5. LA FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES

5.1. LOS CABILDOS INSULARES

Desde el momento de la conquista en el siglo XV, la organización las islas se rigió por la unidad insular en cuanto a la organización administrativa. Esto significó que existían siete islas, con siete realidades económicas diferentes, cada una de ellas con su propio Cabildo, sin la

existencia de una capital que actuara de forma unificadora de jurisdicción a todo el Archipiélago. Durante los siglos XVI hasta el XVIII se mantuvo este sistema, en el que las clases dominantes de cada isla se dotaron de un sistema administrativo, siendo esta la historia de siete realidades diferentes, presentando en cada isla diferencias apreciables.

En este periodo existió un mercado regional complementario cuyo tránsito fue facilitado por el mar, explicando que surgiera un mercado a nivel regional que atendiera las particularidades de cada isla. A pesar de la fragilidad económica de este mercado, su existencia permitió mantener un equilibrio entre las islas mayores que, en palabras de Ramírez (2005), fue:

favorecido en gran medida porque no existen grandes problemas entre la clase dominante del Archipiélago, formada por una oligarquía terrateniente y una burguesía originada en los mercaderes extranjeros que se asentaron en Canarias a fin de controlar el tráfico mercantil y el comercio ilegal o de contrabando, especialmente con América. Es una burguesía abierta y novedosa, que si en principio compite con la oligarquía, después se aliará con ella y formará el estrato más dinámico del bloque social que se caracterizó por su extraordinaria permanencia en el poder. (p. 271).

Con la crisis de finales del siglo XVII y que persistió durante el siglo XVIII se asiste al agotamiento del modelo económico, una de sus consecuencias es la concentración de dos burguesías diferenciadas, instaladas en Tenerife y La Palmas de Gran Canarias respectivamente, que protagonizaron una lucha de poder en base a sus propios intereses diferenciados.

La constitución de 1812 dotó de una nueva estructura político-organizativa que diluyó la autoridad de los antiguos cabildos en multitud de ayuntamientos. Por otra parte, la introducción de la figura legal de la provincia avivó las rivalidades entre Tenerife y Las Palmas de Gran Canarias para la obtención del nombramiento de capital, a la que ambas creían tener derecho. Finalmente, por Ley de 27 de enero de 1822 se declaró como capital a Santa Cruz de Tenerife, lo que acentuó el periodo de luchas con Las Palmas de Gran Canarias. Si la diputación fue asumida en Tenerife como el sustituto de su antiguo cabildo, no ocurrió lo mismo en Las Palmas de Gran Canaria, cuyo sentimiento de desapego y falta de representatividad polarizará el llamado "pleito insular", que es, ni más ni menos, la lucha de poder protagonizada por las burguesías económicas dominantes en cada isla.

Durante el siguiente periodo se trató, sin éxito, de realizar una división provincial. Como ejemplo el Proyecto de Ley de 29 de julio de 1841, el R.D. de 17 de marzo de 1852 derogado dos años después, el Proyecto de Ley de 6 de febrero de 1856 y el R.D. de 27 de enero de 1858, restableciendo la división de 1852 y que tuvo sólo dos meses de vigencia.

La Constitución Federal de 1873 proyectó dividir el Archipiélago en dos sub estados. En 1887, ante las continuas protestas de Tenerife, el Consejo de Estado informó sobre la conveniencia de formar dos provincias canarias.

La Ley de Cabildos Insulares de 1912 de 11 de julio, aunque fue criticada por algunos grupos isleños, fue acogida positivamente por la mayoría, pues ponía fin al conflicto que había existido entre las islas mayores, alejando definitivamente el fantasma de la división provincial. El reglamento que desarrolló esta Ley establece que el gobierno de cada isla será encomendado a un Cabildo Insular, con competencias propias. Esto supuso, por un lado, el reconocimiento legal de cada isla como entidad, y por la otra, la creación de una institución que actuará de intermediaria entre municipios y provincia.

5.2. LA FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES

El principal recurso generador de ingresos de los Cabildos fue el Arbitrio sobre la exportación y la importación, que, pese a gravar estos actos, no fue considerado como un atentado a las franquicias aduaneras y al consumo, ya que, como vimos, solo tienen esta consideración los gravámenes de carácter estatal. Posteriormente, a través de las Cartas económicas intermunicipales, los municipios se beneficiaron del Arbitrio a la exportación y la importación. También empezaron a formar parte del grueso de los recursos de las entidades locales el Arbitrio sobre alcoholes y aguardientes y el Arbitrio sobre el tabaco. El gravamen sobre la gasolina, aunque ya se había recaudado parcialmente anteriormente, también pasó a ser gestionado por los cabildos.

Con la Reforma de 1964 se siguieron aplicando los Arbitrios locales. Como ya vimos, la introducción del IGTE incluyó las exenciones sobre los actos a los que tenían derecho los Arbitrios, a cambio, los ayuntamientos no participarán en Fondo Nacional de Haciendas municipales.

La Ley 30 de 22 de Julio de 1972 derogó todo este complejo sistema de Arbitrios con el objetivo de simplificar y unificar el régimen fiscal y vigorizar la capacidad financiera de las Corporaciones Locales. Los principales cambios en cuanto a las Haciendas locales fueron los siguientes:

1. Se creó el Arbitrio Insular a la entrada de mercancías a nivel regional, sustituyendo a los Arbitrios insulares de cada isla, dejando fuera de tributación el tráfico interinsular. Se introdujo con dos tarifas, una general con fines meramente recaudatorios y una tarifa especial, que tenía como objetivo la protección de la producción local.
2. Se eliminaron los Arbitrios sobre el alcohol y el aguardiente.
3. Se creó el Arbitrio Insular sobre el Lujo, que tenía un carácter regional y sustituyó anterior gravamen sobre el lujo al estatal. Este Arbitrio recayó sobre las adquisiciones de bienes especificados en su ordenanza, ya fuesen producidos en las islas o importados.
4. Se creó la Junta Interprovincial de Arbitrios Insulares (JIAI), con el objetivo de elaborar las ordenanzas fiscales correspondientes y la gestión y recaudación de estos tributos.

El JIAI comenzó con sus labores de inmediato. Este órgano gestionó los tributos de regulación única que se aplicaban al Archipiélago canario. La recaudación de los arbitrios estaba destinada en su totalidad a cubrir los presupuestos de las Corporaciones Locales de Canarias, salvo en la parte que fuese necesaria para financiar a la propia JIAI.

El nuevo Arbitrio sobre el lujo representó una mejora sustancial de la capacidad financiera de las Corporaciones Locales. No debemos olvidar que el anterior Arbitrio al Lujo de carácter estatal era considerado un atentado al régimen de franquicia, por lo que este nuevo Arbitrio de carácter regional fue mejor aceptado por el conjunto de la sociedad.

El R.D. Ley 2/1981, de 16 de enero crea la Junta de Canarias. Este órgano sustituyó a la JIAI, a la que traspasó todas sus competencias. En 1982, con la constitución de la Comunidad Autónoma de Canarias dichas competencias pasaron a ser asumidas por la propia comunidad, a través de la Consejería de Economía y Hacienda.

Con la adhesión de Canarias a la CEE mediante la aprobación de la Ley 20/1991, de 7 de junio, el Arbitrio Insular a la Entrada de mercancías y el Arbitrio sobre el Lujo fueron suprimidos. El tráfico de mercancías entre los países miembros de la CEE debía estar exento, y eso significaba que los Arbitrios canarios que gravaban este concepto eran incompatibles con el régimen comunitario. Además, se concedió un plazo máximo de 10 años para la progresiva desaparición del Arbitrio sobre la Producción e Importación en Canarias (APIC).

La recaudación de estos Arbitrios suponía el grueso de la financiación de los Cabildos y las Entidades Locales, además la tarifa especial permitía aplicar un gravamen de carácter proteccionista de la industria local. Esta situación hizo necesaria crear una nueva vía de ingresos que permita cuadrar las cuentas, y esta figura será la creación del IGIC, con la particularidad de que el rendimiento se comparte con la Comunidad Autónoma de Canarias, asignándosele inicialmente a ésta el 50,35% y el restante 49,65% se distribuye entre Ayuntamientos y Cabildos.

El efecto positivo de la entrada en vigor del IGIC para las Entidades Locales fue espectacular. En el primer año de implantación del IGIC, este impuesto recaudó un total de 257.443.530 euros, frente a lo recaudado el año anterior por el IGTE y el AL que ascendió 174.595.249 euros, supuso un incremento de 82.848.281 euros. Expresado en porcentaje la recaudación aumentó un 32,18%.

Durante sus cinco primeros años de implantación, los incrementos en la recaudación del IGIC fueron trasladados a las corporaciones locales, produciéndose un incremento anual medio para este periodo del 11,41%. Esta tendencia se vio truncada en 2002, año en el que, por primera vez, su recaudación disminuyó frente a la recaudación del año anterior (gráfico 1).

La Comunidad Autónoma de Canarias también salió beneficiada por el incremento en el gravamen inicial del IGIC, siguiendo una tasa de crecimiento medio para el periodo 1993-2003 de un 12,3% anual acumulativo.

Por su parte, la obligación de eliminar el APIC tuvo un efecto negativo en la recaudación. A partir el quinto año, con el objetivo de cumplir el plazo de armonización comunitario, tuvo que ser reducido a una tasa anual del 20%, desapareciendo totalmente en 2002 (gráfico 1). Esta pérdida de recursos por parte de las Entidades Locales tuvo que ser compensada por diferentes vías: con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, con subidas de los tipos impositivos del IGIC, concediendo parte de la recaudación del IGIC del tabaco a las Entidades Locales que anteriormente pertenecía en exclusiva a la Comunidad Autónoma y con créditos por parte de la Comunidad Autónoma.

6. LOS INCENTIVOS FISCALES DEL REF

Durante gran parte de su existencia el REF no contempló medida alguna en materia de bonificación a la fiscalidad directa. Esto era debido a la poca importancia relativa que tenía la imposición directa sobre la indirecta en todo el territorio nacional.

En 1957 se introdujo el Fondo de Previsión para Inversiones (FPI) como la primera, y única medida durante mucho tiempo, en cuanto a la bonificación en la tributación directa que existía en el REF. Posteriormente, en 1978, se establece la Deducción por inversión en activos fijos. Esta deducción complementaria, intentó, sin éxito, ser su sustituto del FPI tras su desaparición. Ante la insuficiencia de la Deducción por inversión en activos fijos para conseguir mantener el “diferencial fiscal” de una forma sustancialmente favorable para Canarias, y tras la implantación del IGIC, se hizo necesario crear una nueva herramienta que compensase las pérdidas en materia fiscal

sufridas por el archipiélago. Los sistemas elegidos fueron la aparición de la Zona Especial Canaria (ZEC) y la Bonificación a la Producción, creadas en 1991 y la Reserva para Inversiones en Canarias (RIC), que apareció en 1994.

Estas deducciones en la imposición directa que surgieron tras la integración de Canarias a la CEE son el resultado del cambio de la tendencia impositiva que experimentó el archipiélago y confirmaron el cambio de tendencia entre la bonificación en la tributación indirecta, que tocó a su fin con la implantación del IGIC, hacia la bonificación en la tributación directa, como ya se explicó, con el objetivo de mantener un diferencial fiscal favorable para Canarias.

6.1. EL FONDO DE PREVISIÓN PARA INVERSIONES (FPI)

Desde su creación por la Ley de 26 de diciembre de 1957 hasta su supresión en la Ley 61 de 1978, este incentivo fue aplicado en todo el territorio nacional. Se trata de una reserva especial cuyo destino debía ser la autofinanciación de elementos materiales de activo fijo, quedando estas dotaciones a reservas exentas de la obligación de tributar. A pesar de que teóricamente podían indicarse tres modalidades de esta reserva, únicamente dos de ellas se mantuvieron vigentes durante su existencia. La primera era dotar a la reserva con cargo a los beneficios no distribuidos y con los fondos procedentes de las plusvalías obtenidas en la enajenación de elementos de activo fijo o por las indemnizaciones de los seguros percibidas por siniestros sufridos por los elementos de activo fijo. La segunda apareció con la Reforma Tributaria de 1964, basada en la posibilidad de anticipar inversiones con reservas que se dotaran posteriormente.

El principio del FPI era la posibilidad de destinar a inversiones un máximo del 50% de los beneficios no distribuidos y las plusvalías generadas en la enajenación de elementos del inmovilizado. En Canarias la Ley de 30/1972 aumentó al 90% ese porcentaje, limitando la duración a 10 años más. Pero la realidad es que su vigencia se prolongó hasta la reforma de 1991, en la que se eliminó la posibilidad de dotar al FPI.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que el FPI era un mero diferimiento del Impuesto sobre Sociedades o del IRPF, ya que las amortizaciones de los elementos en que se invertían definitivamente sus dotaciones no se consideraban deducibles fiscalmente, salvo reinversión. A pesar de esta clara limitación muchas fueron las empresas que se acogieron a su régimen y que contribuyeron a generar no sólo una menor presión fiscal directa en Canarias, sino también un sentimiento del necesario diferencial canario en cuestiones económicas y tributarias. (Miranda, 2004)

En el art. 93 de la Ley 20/1991, sobre el régimen transitorio del Fondo de Previsión para Inversiones, incluyó una modificación por la que pasarían a considerarse fiscalmente deducibles los gastos por amortizaciones de las inversiones realizadas con la última dotación y con los fondos materializados provisionalmente. Esta característica, al final de su existencia, lo convertía en una exención impositiva y no en un simple diferimiento.

6.1.1. La aplicación del FPI en Canarias

Espino (2005) recopila estadística respecto a la evolución del FPI entre los años 1964 y 1984 para las islas orientales. Aunque se ha tratado de encontrar alguna fuente que abarque a la totalidad del Archipiélago canario no ha sido posible, por lo que se expondrán sus datos siendo conscientes de la limitación. Pero también afirmando que demuestra como evolucionó este incentivo fiscal de forma general.

Según Espino (2005, p. 23), la evolución normativa de este incentivo distingue cuatro etapas:

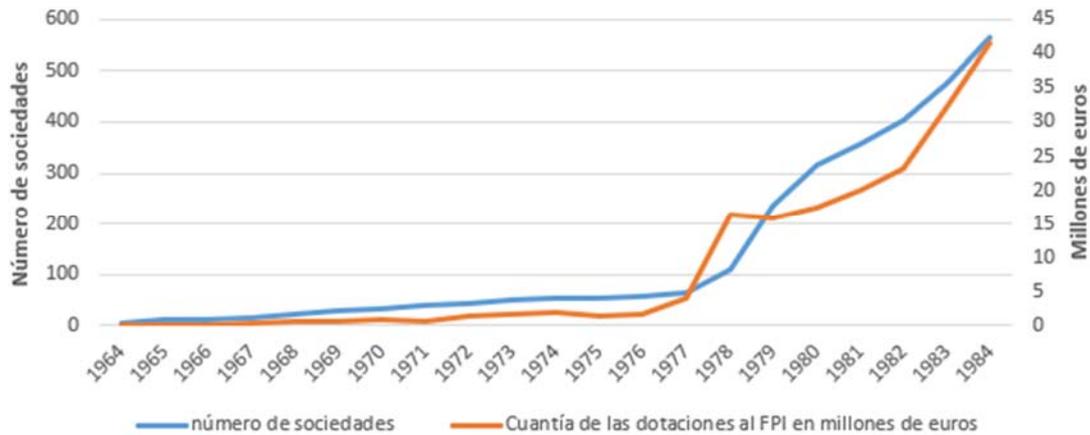
1. Entre los años 1957 y 1963: En este periodo la utilización del FPI por parte de los empresarios resultó ser muy reducida a pesar de su aumento constante, seguramente debido a las limitaciones existentes para dotar al incentivo, destacando su ámbito subjetivo de aplicación, su complejidad y a la falta de información.
2. Entre los años 1964 y 1972: La utilización por parte de los empresarios del FPI aumentó considerablemente, se puede suponer que la ampliación en su ámbito de aplicación que se produjo en 1964, además del régimen excepcional vigente en el FPI que afectaron a los ejercicios 1967 y para las inversiones anticipadas en 1968, tuvieron un efecto positivo en cuanto al número de sociedades que dotaron al FPI como a la cuantía de las dotaciones.
3. Entre los años 1973 y 1978: La implantación en Canarias del régimen especial del beneficio fiscal como incentivo regional y la proliferación de regímenes excepcionales dentro del régimen general parecen indicar que la utilización del FPI se estabilizó en este periodo.
4. Entre los años 1979 y 1984: La vigencia del FPI se encuentra limitada al régimen existente en Canarias, pudiendo los empresarios optar entre acogerse a este incentivo o a la Deducción por inversión en activos fijos, siendo ambos incentivos incompatibles respecto al ejercicio y a los activos fijos afectos.

En cuanto al análisis de los datos publicados por Espino (2005) sobre el número de sociedades que dotaron al FPI (gráfico 5) cabe destacar, en primer lugar, el aumento de más del 21% producido en los ejercicios 1967-1968, cifra similar a la registrada en el conjunto de las sociedades a nivel nacional, que no se verá superada como incremento anual hasta el producido en 1978, y que puede atribuirse al ya nombrado régimen excepcional establecido en la Orden 13 de diciembre de 1977. Destacando también que, en los ejercicios posteriores, el número de sociedades que dotaron al FPI no solo no aumentó, sino que disminuyó.

Posteriormente puede observarse el aumento del crecimiento de las sociedades acogidas al incentivo a partir de 1976, pudiendo este incremento estar relacionado con los sucesivos regímenes especiales en el FPI establecidos a partir del Decreto Ley 13 de 17 de noviembre de 1975 y su posterior estancamiento en 1979 y 1980. La estabilización del crecimiento producido a partir de 1981 podría ser un primer signo de la generalización del empleo del FPI por parte de los empresarios.

La primera conclusión que se puede obtener de la observación de los datos publicados por Espino (2005) (gráfico 4) sobre la cuantía total de las dotaciones al FPI es la correlación casi exacta entre el número de sociedades que dotaron al FPI y la cuantía de las mismas, que, aunque presenta algunas diferencias en ejercicios puntuales, presentan una evolución casi simétrica, por lo que, muy posiblemente, los mismos factores que influyeron en el aumento del número de sociedades que dotaron al FPI son los que explican la evolución de la cuantía de las mismas.

Gráfico 4: Número de sociedades que han acumulado dotaciones al FPI y cuantía de las mismas



Fuente: Espino (2005). *El Fondo de Previsión para Inversiones y el Régimen especial de Canarias. Cuadernos Canarios de ciencias sociales.*

Para finalizar con este apartado y la evolución del FPI, Espino (2005) calculó el ratio de aprovechamiento (α), que representa la relación existente en cada ejercicio entre la cuantía de la dotación al incentivo realizada [FPI] por cada sociedad considerada individualmente y la cuantía del beneficio neto declarado por la misma [BN], de tal manera que:

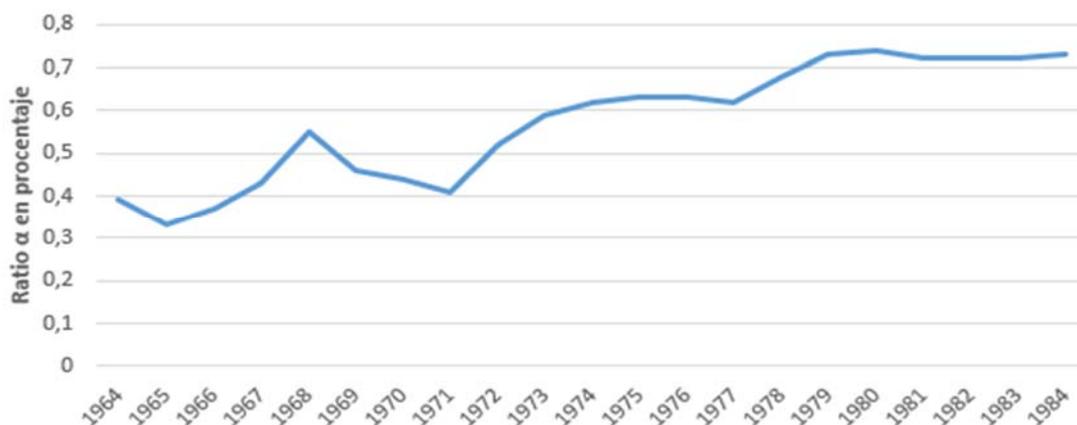
$$\alpha = [FPI] / [BN]$$

El ratio α mide la intensidad con la que cada sociedad ha aprovechado el límite máximo autorizado de la dotación de beneficios exenta al Fondo de Previsión para Inversiones. Una de las limitaciones existentes para la aplicación del FPI consistía en la fijación de un tope máximo en cuanto a la dotación exenta a efectuar en cada ejercicio, que en el régimen general se cifraba en el 50 por 100, mientras que en el régimen especial vigente desde 1973 se cifra en el 90 por 100. Debido a la limitación de los datos, el cálculo del ratio α se realizará suponiendo que no exista obligación de dotar reserva legal, que no se distribuyan dividendos y que no existan gastos no deducibles, ni se amorticen pérdidas ni dotaciones al FPI efectuadas en ejercicios anteriores. Bajo este supuesto el ratio α podrá alcanzar distintos valores máximos según cuáles sean los valores del tipo impositivo legal [t] y de la cuantía máxima autorizada de dotación al incentivo [c] expresada en términos de porcentaje del beneficio no distribuido. Por consiguiente, se utilizará la siguiente fórmula:

$$\alpha = [c(1-t)] / [1 - c * t]$$

Del cálculo del ratio α se obtienen los siguientes datos que se representan gráficamente respecto a su evolución temporal:

Gráfico 5: Evolución de los valores medios de los ratios α de aprovechamiento del FPI.



FUENTE: Espino (2005). *El Fondo de Previsión para Inversiones y el Régimen especial de Canarias. Cuadernos Canarios de ciencias sociales.*

El aprovechamiento del régimen excepcional vigente en los ejercicios comprendidos entre 1967 y 1969 no fue especialmente intenso, a pesar de que el ratio α superó los límites anteriores; es decir, aunque aumentó el número de sociedades acogidas al incentivo en esos ejercicios, la mayoría no aprovechó el régimen excepcional que permitía la dotación al FPI de hasta un 100% de los beneficios no distribuidos. A su vez, en los ejercicios de 1970 y 1971 el aprovechamiento del FPI volvió a ser muy alto en comparación con el Límite máximo autorizado, situado en el 50% para este periodo, quedando este último superado en el ejercicio de 1970. El ratio presenta nuevos signos de la escasa utilización del incentivo regional en los ejercicios inmediatamente posteriores a su establecimiento en 1972, ya que la intensidad en su aprovechamiento disminuyó al establecerse el régimen especial en 1972; en dicho ejercicio el valor medio real del ratio α se situó en el 60% del valor máximo teórico, aumentando lentamente, salvo en el ejercicio de 1977, hasta recuperar en el ejercicio de 1980 el 76,3% del límite máximo autorizado. Para finalizar, se registra un indicador más de la actual generalización del incentivo al observar que, en los ejercicios comprendidos entre 1981 y 1984, parece haberse estabilizado el valor medio del ratio en 0,72%, lo que representa un aprovechamiento medio muy alto del límite máximo vigente del 90% en este momento.

6.2. DEDUCCIÓN POR INVERSIONES EN ACTIVOS FIJOS, LA ZONA ESPECIAL CANARIA Y LA BONIFICACIÓN A LA PRODUCCIÓN

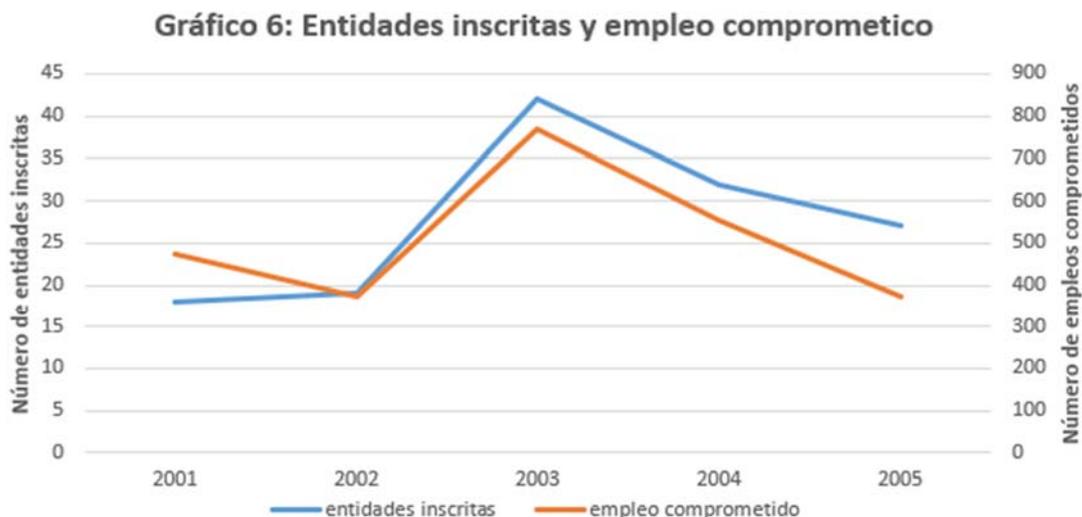
La Ley 20/1991 introdujo una modificación en la deducción por inversiones en activos fijos ya existente, aumentando los tipos de deducción aplicables en Canarias. Con la desaparición del Fondo para Previsión de Inversiones se hizo necesario aumentar las deducciones en imposición directa para mantener el diferencial fiscal inferior de Canarias. Se aumentaron tanto el tipo de deducción sobre las inversiones, 25% para 1991 y 30% para 1992 y 1993, como un límite superior sobre la cuota tributaria, aplicable de hasta el 50% de la cuota del ejercicio. Posteriormente, el R.D. 241/1992 amplió los ámbitos de aplicación de esta Deducción a inversiones en activos fijos usados y suscripciones en acciones o participaciones sociales en otras empresas. Aunque se demostró insuficiente, motivo por el cual se introdujo en 1994 de la Reserva para Inversiones en

Canarias, esta Deducción sigue vigente en la actualidad, y su compatibilidad con la RIC la convierte en una Deducción de relativa importancia.

El régimen de la Zona Especial de Canarias (ZEC) también fue creado por la Ley 20/1991, sin embargo, fue autorizado muy posteriormente por la UE. Su puesta en funcionamiento se produjo en el año 2001. Este notable desfase temporal en su incorporación real y el poco de suelo industrial disponible en Canarias le ha restado relevancia entre los principales incentivos para el periodo de estudio de este trabajo, provocando que no fueran muchas las empresas extranjeras o peninsulares que se instalasen en Canarias, pese a los esfuerzos por parte de las autoridades en su promoción.

En lo que se refiere al impacto económico registrado a partir de la entrada en funcionamiento de la ZEC, cabe destacar que no fueron, ni de cerca, tan positivos como en el caso de la RIC, de forma que las 138 empresas registradas para el periodo 2001-2005 (gráfico 6) no alcanzó ni siquiera el 30% de las expectativas que en su día fueron notificadas como previsiones a la Comisión Europea con motivo de la negociación de su autorización.

Sin embargo, a pesar del reducido número de empresas creadas, el ritmo de creación de empleo de estas ha sido superior al esperado, a pesar de lo desalentadora de la gráfica de la creación de empleo (gráfico 6), esta ha cubierto el 100% de las previsiones en materia de empleo, y ello sin olvidar que la ZEC como instrumento del REF está concebido con un enfoque diversificador de la actividad económica e internacionalizador de vital importancia.



FUENTE: Messía (2007). *El Régimen Económico-Fiscal de Canarias y la financiación de las entidades locales*. Revista Hacienda Canaria.

La otra característica negativa que se observa en la evolución de la ZEC es la diferencia existente entre el desigual comportamiento entre las islas mayores y el resto de las islas menores, ya que, en las primeras se concentran 120 de las 138 entidades totales inscritas. Este hecho evidencia la necesidad de incorporar modificaciones que impulsen medidas correctoras con el objetivo de que todas las islas puedan beneficiarse sin distinción de los beneficios de la ZEC. Una de las medidas que se barajaba la Consejería de Hacienda y Economía era la reducción de cinco a tres los empleos mínimos a crear en las islas no capitalinas, así como la cuantía del importe de las inversiones mínimas.

Por su parte, la Bonificación a la Producción permite a las empresas que produzcan bienes en Canarias una bonificación del 50% en la tributación de sus rendimientos. Además, es compatible con la Deducción por inversiones en activos fijos y la Reserva para inversiones en Canarias. Gracias a esta bonificación las empresas industriales cuyo establecimiento estuviese situado en Canarias tributaban al tipo del 17,5 % en lugar del tipo general del 35%. Sin embargo, con la adecuada combinación de los incentivos anteriormente mencionados, lo habitual es que la tributación media de las empresas industriales no supere el 5% sobre sus beneficios.

Se debe mencionar que, aunque podría parecer que se está produciendo un claro hecho de discriminación entre quienes obtienen rendimiento de trabajo personal y los bajos tipos de tributación mencionados en el párrafo anterior producto de la combinación de los diferentes incentivos fiscales, no se debe olvidar que la filosofía del REF es el desarrollo económico y social de Canarias, y que son los empresarios, a través de la creación de puestos de trabajo, quienes hacen posible el cumplimiento de ambos objetivos y quienes, por lo tanto, se benefician de dichos incentivos.

6.3. LA RESERVA PARA INVERSIONES EN CANARIAS (RIC)

La RIC fue aprobada en la Ley 19/1994, como sustituta del extinto FPI, con el objetivo de mantener la presión fiscal directa en Canarias a tipos inferiores a los que se aplican en el resto del territorio continental de la CEE. Con la RIC, las empresas con sede en Canarias cuentan con la posibilidad de dotar a inversiones que realicen en el Archipiélago parte de los beneficios obtenidos que destinen a reservas.

El objetivo de este incentivo fiscal es motivar a las empresas a que no repartan sus beneficios entre los accionistas, sino que los mantengan en la empresa en forma de fondos propios (reservas), e invertir estas dotaciones en activos fijos (activo). De esta forma también se fortalecía la solvencia de las empresas. A cambio de no repartir sus beneficios entre los accionistas y de comprometerse a realizar inversiones en activos fijos situados, utilizados en Canarias y afectos a actividades empresariales, los empresarios se ahorran el 35% de los fondos dotados a la RIC. El sacrificio que hace el Estado es evidente, pero también el esfuerzo del empresario de tener que invertir 100 por cada 35 euros que se ahorran en impuestos. Esta inversión obligatoria, que se ha de realizar dentro del plazo de cuatro años desde la obtención del beneficio, sirve para incentivar el desarrollo en el Archipiélago y, en general, contribuye a la creación y mantenimiento de puestos de trabajo. Además, la ley exige que los elementos en los que se materialice la reserva deberán permanecer activos en la empresa del sujeto pasivo al menos los cinco años posteriores a su puesta en funcionamiento.

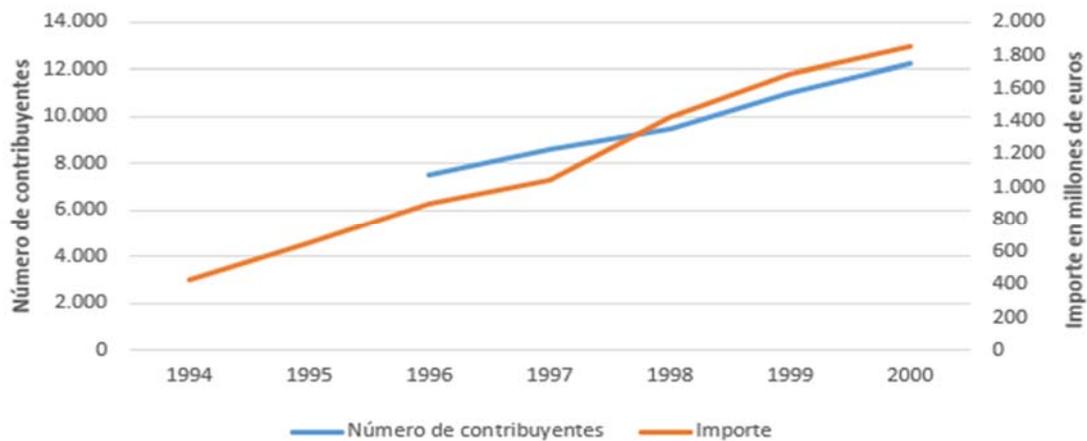
El legislador se inclinó, desde el primer momento, por trasladar, exclusivamente, el diferencial fiscal, respecto al resto del territorio, a las empresas, para así fomentar el crecimiento económico y la creación de empleo, desechando otros modelos como el aplicado en Ceuta y Melilla, que beneficia tanto a los empresarios como a los perceptores de rendimientos del trabajo personal. Esto supone una importante carga subjetiva, al nivel del ciudadano de a pie, y de los funcionarios que revisan su cumplimiento, en contra de la aplicación de los beneficios de la RIC.

Posteriormente, se amplió el ámbito de materialización de las reservas dotadas no solo a elementos del activo fijo, sino a materializaciones en concesiones administrativas de bienes y servicios, aplicaciones informáticas, derechos de propiedad intelectual, rehabilitación de inmuebles, creación de empleo, gastos de investigación y desarrollo, etc.... Además se permitieron planes de inversión anticipada, permitiendo la materialización de beneficios futuros.

En definitiva, la RIC supone la plasmación de una realidad histórica en Canarias; la necesidad de una fiscalidad favorable en las islas Canarias sin la cual el archipiélago difícilmente se hubiese poblado y desarrollado económicamente, cuyos antecedentes, como ya se explicó, se remontan al mismo momento de la conquista.

Solamente ojeando los datos del importe de las dotaciones a la RIC en sus primeros años y del crecimiento del número de contribuyentes que dotaron a la misma (gráfico 7) nos hacemos una idea de la importancia de este potente incentivo fiscal. Las dotaciones acumuladas hasta el año 2000 alcanzaron una cuantía acumulada de 7.992,60 millones de euros, cifra para nada despreciable, y que lo convierten en el incentivo más potente desde su creación hasta la actualidad que existe en Canarias. Este hecho no ha estado libre de polémica, provocando que incluso para algunos autores Canarias podría ser considerado un paraíso fiscal para las empresas y empresarios por definición, ya que este incentivo provocó que el tipo medio de tributación sobre los beneficios obtenidos se sitúe en unos límites inferiores a los que son obligatorios por ley para no tener dicha consideración, pero que a su vez, han favorecido el desarrollo en Canarias a base de reinvertir en el archipiélago dichas dotaciones sobre los beneficios obtenidos.

Gráfico 7: Número de contribuyentes e importe de las dotaciones a la RIC



FUENTE: Miranda (2005). *Nueve años de la Reserva para Inversiones en Canarias: 1994-2002*.
Hacienda Canaria 3

7. CONCLUSIONES

El particular Régimen Económico y Fiscal de Canarias ha ido evolucionando desde que se materializase la conquista del archipiélago en el siglo XV. Para el periodo en estudio, cabe señalar como fechas clave la aprobación del R. D. de 11 de Julio de 1852, la Ley de 6 de marzo de 1900, la Ley 30 de 20 de julio de 1972 y la incorporación de Canarias a la Comunidad Económica Europea en 1991, siendo, esta última fecha, el momento en el que se producen los mayores y más importantes cambios en el sistema tributario Canario.

Fruto de esta evolución, la definición del núcleo esencial de este régimen económico y fiscal que define la normativa para su aplicación en Canarias también ha ido viviendo modificaciones sustanciales, siendo la más destacable de ellas la producida en el año 1991, año a partir del cual la doctrina habla de una ruptura con el tradicional régimen existente hasta ese momento.

En el periodo pre-CEE, el núcleo esencial del Régimen Económico y Fiscal de Canarias estuvo marcado por los conocidos como franquicia aduanera, caracterizado por unos derechos aduaneros propios para el archipiélago canario, y la franquicia al consumo, distinguido por una exención de tributos estatales en la imposición indirecta en el territorio canario. Aunque, como hemos visto, la exención total de tributos nunca se produjo en ningún caso.

Con la adhesión de Canarias a la CEE, la franquicia aduanera y el régimen de puertos francos tuvieron que ser sacrificadas para adaptarse a la normativa comunitaria. Aunque este hecho en realidad no penalizó demasiado a la idiosincrasia de exención en la importación y exportación de los puertos canarios, pues todo el tráfico proveniente de la CEE seguiría estando exento, siendo este la mayor parte del tráfico que pasa por los puertos canarios. Pero siendo críticos, lo cierto es que se creó una dependencia del comercio con la CEE penalizando el resto del comercio internacional.

En cuanto a la franquicia al consumo, cabe destacar que, aunque surgió con la Ley de 1900, no fue de aplicación real hasta la reforma tributaria de 1964, y tuvo su máximo esplendor en el periodo desde 1972 hasta 1991. Nuevamente, con la adhesión de Canarias a la CEE y la implantación del IGIC, que es un tributo de carácter estatal que generalizó la tributación indirecta, se produjo una ruptura de la franquicia, siendo, por definición, la muerte de la misma. Por otro lado, también hay que reconocer que el IGIC fue introducido con una serie de características especiales que otorgan a Canarias de un tratamiento fiscal favorable y muy inferior al aplicado en el resto del territorio continental.

La historia de los Cabildos Insulares, sus recursos, sus arbitrios, etc..., son parte esencial del REF. La existencia de estos entes en el Estado de las Autonomías, con sus contradicciones y solapamientos de competencias son parte viva de la historia canaria y han sido defendidas y apoyadas por la ciudadanía, así como ratificadas por los tribunales.

En el periodo post-CEE, el tradicional REF mutó a un sistema basado en mantener un diferencial fiscal favorable para Canarias. Tras la ruptura con el régimen de franquicias se aprobaron importantes incentivos fiscales que permiten a las empresas tributar a gravámenes significativamente inferiores a los que tributan las empresas radicadas en el territorio europeo a cambio de invertir parte de sus beneficios en el desarrollo económico del archipiélago canario, produciéndose un giro entre la tradicional bonificación en la tributación indirecta a la tributación directa.

En mi opinión, no cabe duda de que, con la adhesión de Canarias a la CEE, se produjo una ruptura con el tradicional régimen de franquicias, ya que estos estaban basados en la exención de gravámenes de carácter estatal. Con la implantación del IGIC y el Arancel Aduanero Común, se produjo una ruptura con esta premisa y, por lo tanto, solo se puede hablar, como mínimo, de un cambio de sistema. Sin embargo, este cambio de sistema se produjo de tal forma que se mantuvieron, hasta cierto punto, una serie de ventajas tributarias que se pueden considerar como las reminiscencias del antiguo sistema de franquicias, como son la exención al comercio minorista, actividades agrícolas, ganaderas y de extracción, producción y distribución de agua, además de aquellos empresarios con pequeño volumen de facturación, así como mantener tipos de tributación significativamente más bajos. Estas ventajas fiscales, unidas a la potenciación de la bonificación en la tributación directa hicieron que este nuevo sistema, aunque diferente al anterior, sigue siendo beneficioso para la sociedad Canaria y continua con la misma idea de base; mantener en el archipiélago unas condiciones fiscales favorables que sirvan para potenciar el crecimiento económico y social de las islas. Sin embargo, se tiene que tener en cuenta que con la implantación de este sistema Canarias perdió en independencia, en el sentido de que ya no son los cabildos o el gobierno autonómico quienes marcan cuanto debe tributar un producto en su entrada a nuestros puertos o que tipo de IGIC le debe ser aplicado, sino que son entidades supra autonómicas quienes tienen las competencias relativas a estos hechos.

BIBLIOGRAFÍA.

Espino Romero, R. L. (2005). *El Fondo de Previsión para Inversiones y el Régimen especial de Canarias*. Las Palmas de Gran Canaria: Editorial Caja Insular de Ahorros de Canarias.

Ferreiro Lapatza, J. J. (1996): *Dictámenes sobre el Régimen Fiscal de Canarias y su modificación en el período 1989-1995*. Madrid: Editorial Marcial Pons.

López Tejera, D. (2002). El Régimen Económico y Fiscal de Canarias y su triple concepto de Fiscalidad Exterior, *Revista Hacienda Canaria*, 1, 5-64.

Macías Hernández, A.M. (2002) Los móviles económicos del redescubrimiento y conquista de Canarias 1340-1496. *Anuario del instituto de estudios canarios*, 42, 269-289.

Macías Hernández, A.M. (2011) Canarias, 1800-2000: La singularidad de la historia económica isleña. *Revista historia contemporánea*, 42, 225-259.

Mauricio Subirana, S. (1994). *La franquicia sobre el consumo en Canarias. Análisis histórico y régimen actual*. Madrid: Editorial Marcial Pons

Messía de Yraola, A. (2007). El Régimen Económico-Fiscal de Canarias y la financiación de las entidades locales. Incidencia sobre la economía canaria. *Revista Hacienda Canaria*, 20, 35-64.

Miranda Calderín, S. (2002). Qué queda de los puertos francos canarios en el siglo XXI. *Coloquio de Historia Canario-Americana*, 1894-1904.

Miranda Calderín, S. (2004). La evolución del Régimen Económico y Fiscal de Canarias en los 50 años del anuario de estudios atlánticos (1955-2004). *Anuario estudios atlánticos número*, 50, 1903-1145.

Miranda Calderín, S. (2005). Nueve años de la Reserva para Inversiones en Canarias: 1994-2002. *Revista Hacienda Canaria*, 3, 5-56.

Muñoz Martín, O (1997). *El Régimen Fiscal Especial de Canarias. Su conformación por el Bloque de Constitucionalidad*. Madrid: Editorial Marcial Pons.

Ramírez Muñoz, M. (2005). La constitución de los Cabildos Insulares dentro del conflicto isla-región. *Memoria digital de Canarias 2005*, 267-282

Yanes Herreros, A., y Clavijo Hernández, F. (2019). El Régimen Económico Fiscal de Canarias en la Constitución. Un análisis de la disposición adicional tercera. *Revista Técnica Tributaria*, 124, 39-52

Anexo 1:

RECAUDACIÓN POR IMPUESTOS LIGADOS A LA PRODUCCIÓN E IMPORTACIÓN EN CANARIAS EN MILLONES DE EUROS						
Año	Arbitrio Insular a la Entrada	Arbitrio Insular de Lujo	IGTE	IGIC	APIC	Recaudación Total
1980	35,65	32,01	9,46			77,13
1981	41,50	37,79	12,51			91,80
1982	45,50	38,14	19,43			103,08
1983						
1984	56,37	47,94	44,14			148,45
1985	68,63	57,10	56,00			181,73
1986	82,98	63,22	65,19			211,39
1987						
1988	88,26	88,14	93,70			270,10
1989	82,72	91,46	94,51			268,69
1990	56,18	79,99	89,97			226,14
1991	27,90	75,66	92,24			195,79
1992	0,25	79,98	101,83		121,26	303,32
1993				257,44	121,97	379,41
1994				326,43	147,51	473,95
1995				362,28	161,08	523,36
1996				369,82	167,12	536,94
1997				441,98	173,34	615,32
1998				556,17	150,54	706,71
1999				690,95	119,02	809,97
2000				738,43	76,61	815,04
2001				841,04	65,83	906,87
2002				824,38	19,29	843,67
2003				918,92	2,47	921,39
2004				961,67		961,67
2005				1.018,70		1.018,70

FUENTE: Estadísticas básicas de canarias 1980-2003, ISTAC 2004-2005, Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias.

Anexo 3:

TRÁFICO DE LOS PUERTOS CANARIOS EN MILLONES DE TONELADAS						
Año	Graneles Líquidos	Graneles Sólidos	Mercancía General	Pesca Fresca	Avituallamiento	TRÁFICO TOTAL
2.005	14,35	3,66	23,48	0,01	3,19	44,69
2.004	13,63	3,69	22,19	0,01	3,17	42,70
2.003	13,64	3,26	19,72	0,01	3,14	39,78
2.002	12,91	3,21	16,63	0,01	3,11	35,86
2.001	13,17	3,11	15,78	0,02	3,08	35,15
2.000	12,66	2,94	14,59	0,01	2,99	33,18
1.999	12,41	2,54	14,69	0,10	2,91	32,65
1.998	12,14	2,32	12,63	0,13	2,87	30,09
1.997	11,60	1,96	11,19	0,11	2,56	27,42
1.996	10,65	1,73	10,03	0,08	2,68	25,16
1.995	11,14	1,64	9,34	0,14	2,51	24,77
1.994	10,72	1,48	8,89	0,20	2,43	23,72
1.993	9,90	1,46	7,87	0,20	2,23	21,66
1.992	10,06	1,68	7,80	0,22	2,60	22,36
1.991	10,53	1,72	7,42	0,28	2,77	22,72
1.990	10,43	1,67	7,43	0,33	3,05	22,91
1.989	10,50	1,93	7,31	0,33	3,09	23,16
1.988	9,79	1,22	5,64	0,23	3,05	19,93
1.987	11,07	1,19	5,44	0,23	3,16	21,09
1.986	11,89	0,94	4,74	0,41	2,97	20,95
1.985	11,09	1,01	4,98	0,37	2,94	20,39
1.984	12,11	1,04	4,05	0,38	3,20	20,79
1.983	13,72	1,12	3,98	0,35	3,16	22,34
1.982	11,42	0,94	3,86	0,43	2,99	19,64
1.981	12,60	0,90	3,95	0,39	3,27	21,11
1.980	12,00	0,91	4,11	0,37	3,18	20,57
1.979	10,70	1,12	4,19	0,35	3,16	19,53
1.978	13,14	1,00	4,03	0,40	3,25	21,82
1.977	13,50	1,01	3,94	0,29	3,24	21,98
1.976	12,23	0,96	3,34	0,25	3,24	20,02
1.975	12,22	0,82	3,22	0,22	3,33	19,81
1.974	15,11	0,71	3,06	0,36	3,68	22,91
1.973	14,54	0,45	3,76	0,16	4,11	23,03
1.972	15,57	0,34	3,59	0,30	4,14	23,95
1.971	15,54	0,34	3,16	0,26	4,06	23,36
1.970	15,90	0,31	2,85	0,27	5,14	24,47
1.969	17,55	0,35	3,42	0,28	5,09	26,71

Anexo 3 (cont.):

TRÁFICO DE LOS PUERTOS CANARIOS EN MILLONES DE TONELADAS						
Año	Graneles Líquidos	Graneles Sólidos	Mercancía General	Pesca Fresca	Avituallamiento	TRÁFICO TOTAL
1.968	16,60	0,37	2,91	0,26	4,90	25,03
1.967	15,65	0,45	2,69	0,25	4,85	23,89
1.966	13,62	0,45	2,36	0,14	3,71	20,28
1.965	12,91	0,51	2,30	0,26	3,67	19,65
1.964	11,32	0,52	2,22	0,20	3,61	17,87
1.963	10,56	0,48	2,01	0,12	3,65	16,83
1.962	8,55	0,44	2,19	0,18	3,63	14,99

Fuente: Estadística histórica de transporte marítimo de mercancías del Ministerio de Fomento. Los datos para todo el territorio nacional pueden consultarse aquí: http://www.puertos.es/es-es/estadisticas/Paginas/estadistica_Historicas.aspx

Anexo 2:

TRANSFERENCIAS DE CAPITAL RECIBIDAS POR CANARIAS EN MILLONES DE EUROS	
Año	Transferencias de capital
1987	389,44
1988	439,41
1989	532,21
1990	569,60
1991	610,31

FUENTE: Estadísticas básicas de canarias 1987-1991, ISTAC, Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias.