

REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES Nº 90, I.S.S.N.: 0213-7585 (2011), PP. 17-44

Ultraperiferia, economía y finanzas públicas de Canarias: Una panorámica

Ultra-periphery, economy and public finances of the Canary Islands: A survey

Roberto Fernández Llera

Universidad de Oviedo

Santiago Lago Peñas

REDE, Universidad de Vigo e IEB

Recibido, Diciembre de 2009; Versión final aceptada, Septiembre de 2010.

Palabras clave: Canarias, Financiación autonómica, Ultraperiferia, Régimen Económico y Fiscal

Key words: Canary Islands, Regional financing, Outermost regions, Economic and Fiscal Regime

Clasificación JEL: H73, H77, R11

RESUMEN

El trabajo analiza las particularidades del sistema de financiación canario, justificado sobre la condición de región ultraperiférica de la Unión Europea. Se examina el marco general de las finanzas públicas, poniéndolo en relación con la dinámica macroeconómica de Canarias. Se concluye que las estimaciones disponibles no parecen ser suficientes para precisar el importe global de las compensaciones que debería disfrutar Canarias por su ultraperifericidad. Tampoco parece existir una correspondencia directa entre las ventajas fiscales y su efectividad en términos de desarrollo económico, menos aún durante la última década. De todo ello se concluye la necesidad de reformular el *statu quo*.

ABSTRACT

The paper analyzes the characteristics of the canary financing system, justified on the status of outermost region of the European Union. We examine the general framework of public finances, putting it in relation to the macroeconomic dynamics of the Canary Islands. We conclude that the available estimates do not appear sufficient to specify the total amount of compensation that should be enjoyed by the condition of outermost region. Neither seems to be a direct correspondence between the tax benefits and their effectiveness in terms of economic development, let alone during the last decade. From this we conclude the need to rethink the *status quo*.

1. INTRODUCCIÓN

Como es sabido, Canarias disfruta de un tratamiento financiero especial, derivado del Régimen Económico y Fiscal (REF) que hunde sus raíces históricas en el siglo XV. En esencia, su justificación se ha hecho siempre apelando al carácter insular y ultraperiférico de Canarias que, en último término, devendría en una menor capacidad de desarrollo económico y social. Como exponen las leyes reguladoras¹, el REF es un instrumento diseñado para “establecer un conjunto de medidas económicas y fiscales encaminadas a promover el desarrollo económico y social del Archipiélago”.

La escasa atención que suele recibir el sistema canario frente a las especificidades del caso foral, justifican el esfuerzo de presentar de forma sistemática las particularidades del sistema de financiación pública en Canarias. A partir de ahí, nos detenemos en repasar lo que sabemos sobre la justificación principal del régimen (principalmente, la ultraperiferia) y sus efectos inmediatos en el terreno financiero, y sus consecuencias últimas sobre la dinámica macroeconómica. Las principales conclusiones del artículo son que las cifras disponibles no parecen suficientes para determinar con precisión y justificar con claridad el importe global de las compensaciones que debería disfrutar Canarias (teniendo en cuenta tanto costes como ventajas de su ultraperifericidad). Tampoco parece existir correspondencia entre el coste fiscal de las ventajas que disfruta el territorio canario y su efectividad en términos de desarrollo económico, sobre todo si la atención se centra en la primera década del siglo XXI, cuando los esfuerzos financieros han sido más intensos. De ahí se concluye la necesidad de repensar el *statu quo*.

El trabajo se estructura en seis secciones. En la sección segunda se explica sucintamente la organización de las finanzas públicas en Canarias. En la sección tercera se analizan los costes de ultraperiferia y sus compensaciones. El cuarto epígrafe analiza las consecuencias financieras de estas diferencias y, en general, del REF canario. En el siguiente apartado, nos referimos a la dinámica macroeconómica insular, incidiendo en lo ocurrido en los últimos años. La sección sexta concluye.

2. EL RÉGIMEN ECONÓMICO Y FISCAL DE CANARIAS

2.1. Anclaje normativo del hecho diferencial canario

El reconocimiento de la ultraperifericidad en la Unión Europea se aplica desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (el 1 de mayo de 1999) y ha sido

1 Ley 30/1972, Ley 20/1991 y Ley 19/1994.

recogida en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, vigente desde el 1 de diciembre de 2009. Esta sólida base jurídica reconoce las especiales circunstancias estructurales de las regiones ultraperiféricas (RUP), así como la adopción de medidas destinadas a aliviarlas, incluyendo su consideración en la aplicación de políticas comunes y en el reparto de fondos y ayudas regionales.

El artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea define como elementos diferenciales y desventajas de las RUP “su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos”. Se reconoce que la “persistencia y combinación” de esos factores (y no su simple existencia) “perjudican gravemente” el desarrollo de las RUP. Como destaca Fornieles Gil (2008: 251), la política fiscal sería uno de los ámbitos de aplicación del régimen especial de las RUP, vinculando así su potencial dinamizador sobre la economía de estos territorios con la función extrafiscal de los tributos. El objetivo sería doble: reducción de los costes empresariales y atracción de inversión.

La Disposición Adicional Tercera de la Constitución Española afianza el REF canario, consagrando así un hecho diferencial que se justifica sobre “elementos de una personalidad histórico-política diferenciada” (Aja Fernández, 1999: 161). López Aguilar (2006: 45-48) distingue este “hecho diferencial constitucionalmente relevante” de otras características materiales que pudiesen alterar la uniformidad del conjunto (por ejemplo, la renta regional), pero que no podrían –ni deberían– ser alegadas para reivindicar una relación bilateral y/o preferencial con el Estado. Otras visiones como las de Adame Martínez (1996: 274) interpretan que la Disposición Adicional Tercera de la Constitución Española “parece dejar bien claro que se trata de una situación muy distinta a la del País Vasco y Navarra [Disposición Adicional Primera]”. La realidad es que el vigente Estatuto de Autonomía de Canarias desarrolla el mandato constitucional sobre el REF, siendo además uno de los puntos centrales de la fallida reforma estatutaria que se inició en 2006.

En síntesis, ni la condición de Canarias como RUP europea, ni el REF, parecen estar en discusión, puesto que ambos gozan del máximo soporte normativo². No obstante, algunas voces como las del Grupo de Opinión Canarias Nación (2001) serían más partidarias de cambiar el estatus de RUP de la Unión Europea por un régimen especial de asociación, similar al que opera para los Países y Territorios de Ultramar.

2 Pascual González (2002) ofrece una minuciosa relación bibliográfica sobre el REF.

2.2. *Parámetros básicos del REF*

El REF afecta a la imposición directa y a la imposición sobre el consumo, generando diversas ventajas fiscales y menor tributación para los contribuyentes.

En el ámbito de la imposición directa, hay que referirse en primer lugar a la Reserva para Inversiones en Canarias (RIC). Siguiendo a Blázquez Múrez (2002), la RIC es una reserva voluntaria que permite la exención sobre las cantidades dotadas, bien como una reducción de hasta el 90% de los beneficios no distribuidos en el caso del Impuesto sobre Sociedades, bien como una reducción de hasta el 80% en la cuota íntegra de profesionales y empresarios que tributen en el IRPF, por la parte de la cuota que corresponda a los rendimientos netos de la actividad obtenidos en Canarias. Esta reserva debe ser destinada a la suscripción de inversiones financieras de instituciones públicas canarias o a la suscripción de capital de sociedades que desarrollen su actividad en la Comunidad Autónoma. El mismo autor analiza la fuerte incidencia de la RIC sobre las decisiones financieras de las empresas canarias y, de ahí, sobre el potencial de crecimiento de la región.

En segundo lugar, se encuentra la Zona Especial Canaria (ZEC), instaurada con la Ley 19/1994, si bien su entrada en vigor se produce en el año 2000, al no haber contado antes con la autorización de la Comisión Europea (Maldonado García-Verdugo, 2002). En esencia, la ZEC supone para las sociedades beneficiarias tipos impositivos muy reducidos en el Impuesto sobre Sociedades, junto a otras ventajas menores en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), en tributos locales y en tasas.

Ya en el campo de la imposición indirecta, destaca la no exigibilidad en Canarias de los impuestos estatales sobre hidrocarburos y labores del tabaco. Por su parte, el llamado "impuesto sobre matriculación" se exige en Canarias a tipos inferiores a la media estatal. El espacio fiscal del IVA es ocupado por el IGIC, de lógica similar y titularidad estatal, aunque con tipos inferiores. En este tributo, el gobierno autonómico, previa audiencia de los Cabildos insulares, puede proponer la modificación de los tipos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Finalmente, existe un Arbitrio sobre Importaciones y Entrega de Mercancías (AIEM), monofásico, de titularidad estatal y recaudación compartida entre Comunidad Autónoma y Corporaciones Locales.

Tanto el IGIC como el AIEM son gestionados por la Comunidad Autónoma, que puede resarcirse de los costes de gestión con cargo a la recaudación obtenida. La recaudación neta del IGIC se reparte entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales canarias, siendo atribuidos un 50,35% y un 49,65%, respectivamente, de acuerdo con la Ley 20/1991. Sin embargo, como consecuencia de la progresiva supresión del antiguo Arbitrio sobre la Producción e Importación en las Islas Canarias

(APIC), cuyo rendimiento era atribuido íntegramente a las Corporaciones Locales, se han producido cesiones parciales de los rendimientos de la Comunidad Autónoma a las Corporaciones Locales, a modo de compensación, modificando de facto los citados porcentajes³. La *Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias* cambia la norma de reparto de los recursos del REF (IGIC, AIEM e impuesto sobre matriculación) entre los dos niveles de gobierno. Dejando a un lado la recaudación vinculada a la importación y entrega de tabaco (en exclusiva para la Comunidad Autónoma) y los costes de gestión tributaria (cargados al montante global de la recaudación), el llamado “bloque de financiación canario” se distribuye de la siguiente forma: 42% para la Comunidad Autónoma y 58% para Cabildos y Ayuntamientos.

Por último, hay que referirse al Impuesto Canario sobre los Combustibles Derivados del Petróleo, un tributo propio de la Comunidad Autónoma y el más relevante en términos recaudatorios de todos los presentes en el sistema autonómico español. Grava en fase única las entregas mayoristas de combustibles sujetos al tributo, disponiendo la Comunidad Autónoma de capacidad normativa exclusiva, con la salvedad de que los tipos de gravamen no superen los vigentes en Península y Baleares.

2.3 Particularidades del sistema de financiación canario

El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas (CCAA) de régimen común vigente desde el 1 de enero de 2002 gravitaba sobre tres elementos⁴.

1. Tributos cedidos (parcial o totalmente) con capacidad normativa: IRPF, Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, tasas sobre el juego, Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, impuesto de matriculación y tasas afectas a servicios transferidos.
2. Participaciones territorializadas en la recaudación de tributos estatales (IVA e impuestos especiales sobre fabricación de hidrocarburos, alcohol, bebidas derivadas y productos intermedios, labores del tabaco, cerveza y electricidad), sin capacidad normativa alguna.
3. Fondo de Suficiencia, como “recurso de cierre”, calculado en el año base como la diferencia entre las necesidades de gasto estimadas y el importe de tributos cedidos y participaciones territorializadas.

3 El trabajo de Castellano Caballero (2004) da cuenta de todos estos cambios.

4 Para un completo análisis puede consultarse la monografía dirigida por Salinas Jiménez (2002).

Las particularidades del modelo canario de financiación afectaban a los tres bloques señalados con anterioridad⁵:

1. El Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos no es de aplicación en Canarias. El impuesto especial de matriculación de vehículos tampoco es cedido, por tratarse de un tributo integrado en el REF canario, en el que también participan las Corporaciones Locales.
2. La Comunidad Autónoma canaria no participa en la recaudación por los impuestos especiales de fabricación que gravan los hidrocarburos y las labores del tabaco en el resto del Estado. Por otro lado, los impuestos especiales sobre alcohol, derivados y productos intermedios se exigen a tipos inferiores que en el resto de España, sin que ello reduzca su participación en las recaudaciones estatales calculadas en función de los índices de consumo territoriales del INE.
3. En la estimación del Fondo de Suficiencia para Canarias hay que destacar dos cuestiones. En primer lugar, el Fondo de Suficiencia calculado por el procedimiento estándar, minorado en el importe de la parte de la recaudación del IGIC que corresponde a la Comunidad Autónoma, a fin de compensar al Estado por la desaparición en el territorio insular del antiguo Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas, cuyos hechos impositivos se integran en el propio IGIC (García Falcón y Castellano Caballero, 1994). Al contrario, no tienen incidencia en el cálculo del Fondo de Suficiencia transferido a Canarias el Impuesto sobre los Combustibles Derivados del Petróleo, ni tampoco la atribución del rendimiento del AIEM (Castellano Caballero, 2003). En segundo lugar, la inclusión de la insularidad como variable de necesidad fiscal, ponderada por la distancia respecto a las costas peninsulares⁶.

Las particularidades del sistema de financiación canario se traducen en lo cuantitativo en mayor corresponsabilidad fiscal, autonomía financiera y suficiencia. Es verdad que todas las CCAA pueden introducir nuevos tributos o recargos y elevar los tipos impositivos de los tributos cedidos. Pero hay que tener en cuenta la gran ventaja que supone el hecho de que los otros niveles de Hacienda ejerzan presiones fiscales más suaves en un territorio o que renuncien a explotar hechos impositivos sobre bases muy relevantes (el caso de los hidrocarburos). Por poner un

5 Para un análisis retrospectivo de la financiación canaria puede seguirse a Castellano Caballero (2003).

6 Lo cual beneficia en mayor medida a Canarias frente a Baleares (la relación es de 3 a 1).

ejemplo, parece razonable pensar que el coste político y el exceso de gravamen de la recaudación per cápita que obtiene la Comunidad Autónoma canaria mediante el Impuesto sobre Combustibles Derivados del Petróleo son inferiores a los que generaría la obtención del mismo importe por parte del gobierno de cualquier otra Comunidad Autónoma de régimen común

En 2009 se aprueba el nuevo modelo de financiación de las CCAA de régimen común, con vigencia (parcial) desde ese mismo año. No contempla cambios sustanciales que afecten a la posición relativa de Canarias, aunque paradójicamente las primeras proyecciones de resultados que hace De la Fuente (2009b) indican que Canarias, Andalucía y Castilla-La Mancha serían, *a priori*, las CCAA más perjudicadas en la clasificación de financiación por habitante ajustado. Esto, a juicio del autor, podría incrementar las tentaciones políticas para rechazar el nuevo sistema o, en su caso, para forzar una pronta renegociación del mismo. No obstante, cabe recordar que Canarias votó a favor del Acuerdo en el Consejo de Política Fiscal y Financiera y, además, una parte de su representación política en las Cortes Generales ha logrado introducir novedades importantes para la Comunidad Autónoma durante la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y de Ley ordinaria:

1. Alusión expresa y detallada al REF.
2. Distinción entre “capacidad tributaria” y “capacidad fiscal” (sic) para el cómputo de algunos recursos del nuevo modelo⁷.
3. Atribución explícita de competencias normativas en el IGIC y el AIEM a la Comunidad Autónoma de Canarias, blindando y ampliando las ya existentes.
4. Modificación de los Fondos de Compensación Interterritorial para introducir una dotación adicional específica para Canarias, en concepto de “región ultraperiférica”. Esta propuesta coincide con la realizada en su momento por el Gobierno de Canarias (2007), cuyo objetivo era superar el simple concepto de insularidad por el más elaborado de ultraperiféricidad.

En definitiva, el nuevo sistema de financiación autonómica parece seguir siendo favorable para Canarias, aunque habrá que esperar a las primeras liquidaciones definitivas. Otro hecho muy destacado es el fortalecimiento de un “federalismo asimétrico” en España (Congleton, 2006; Conversi, 2007), donde a los sistemas forales se unen de forma irreversible las peculiaridades de Canarias.

7 Aunque a juicio de De la Fuente (2009b: 66), tal distinción sería irrelevante a corto y medio plazo.

3. DIAGNÓSTICO Y TRATAMIENTO DE LA ULTRAPERIFERIA

3.1. Costes

A la hora de abordar empíricamente los costes derivados de la ultraperiferia, es preciso partir de tres interrogantes básicos. El primero, para definir un concepto de coste de ultraperiferia suficientemente acotado y preciso. Un segundo, para identificar y cuantificar tales costes de una forma clara y rigurosa. Finalmente, un tercero para plantear las oportunas compensaciones económicas, distinguiendo de forma nítida entre los costes soportados por el Sector Público y aquellos otros que recaen sobre las empresas privadas.

Con respecto a la delimitación de los costes de la ultraperiferia, el Centro de Estudios Económicos de la Fundación Tomillo (2002) ha establecido una metodología sugerente. Según sus premisas, este tipo de costes tendrían tres características definitorias: son costes *diferenciales* (en comparación con una economía no ultraperiférica), *inevitables* (ineludibles, forzosos) y *permanentes* (pueden ser mitigados por el avance técnico, pero nunca desaparecen del todo). El citado estudio clasifica los costes de ultraperiferia en función del agente que los soporta (empresas privadas o Sector Público) y también distingue entre costes *observables* (cuantificables en porcentaje del PIB) y costes *infinitos* (derivados de la existencia y permanencia de barreras de entrada y de salida para las empresas en los mercados).

Además de las características diferenciales que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea reconoce a las RUP, se podrían enunciar, al menos, tres condicionantes particulares para el caso de Canarias, actuando a modo de desventajas competitivas y obstáculos a su desarrollo.

- La “doble insularidad”, derivada de la fragmentación territorial y la discontinuidad del espacio interior, agravada además por un sistema de representación política que favorece la aparición de fuerzas políticas locales. Este fenómeno contribuye a frenar el desarrollo de las comunicaciones interinsulares, repercute en un mercado regional canario poco integrado y añade una dificultad para la promoción de un destino turístico único en el exterior (Murillo Fort, Rodríguez Feijóo y López Martín, 1995; Morales Matos, 2001). También representa un menoscabo para la equidad en el acceso a algunos servicios públicos básicos (Abásolo Alessón *et al.*, 2008).
- La proximidad con países y territorios con menor capacidad adquisitiva (Marruecos, Sahara Occidental y Mauritania). Este notable diferencial de desarrollo limita el potencial exportador de Canarias y actúa también como “efecto llamada” para la inmigración regular e irregular, lo cual puede distorsionar y segmentar el mercado de trabajo canario, reduciendo la productividad de este factor, bajando el salario medio y elevando el paro.

- La estructura demográfica de Canarias, caracterizada por su elevada densidad de población (265 habitantes/km² en 2006, según Eurostat), duplicando con creces la media de la UE-27. Este aspecto, junto a la configuración de un mercado “interior” con 2 millones de potenciales consumidores, no debiera ser un aspecto negativo por sí mismo. El aspecto más gravoso tiene que ver de nuevo con el desigual reparto de la población entre islas, ya que dificulta el aprovechamiento de economías de escala y reduce la rentabilidad social de las grandes inversiones.

En conjunto, los costes de ultraperiferia soportados por las empresas privadas que operan en Canarias han sido estimados por Rodríguez Mejías (2002) en el entorno del 26% del VAB privado no agrario de la Comunidad Autónoma (un 16,2% del PIB canario). Los costes más importantes son los de infraestructuras públicas, con casi la mitad del total, seguidos por los costes en recursos humanos, servicios prestados a las empresas y comercio. De otro lado, los costes de ultraperiferia que repercuten directamente en el Sector Público ascendían en 2001 al 22% del VAB público de Canarias, según los cálculos de Collado Curiel y Moreno Torres (2004). Una magnitud que se acerca al 3,5% del PIB canario. Fundamentalmente, son los costes adicionales derivados de la garantía de igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios públicos fundamentales (educación y sanidad), en condiciones de calidad homologables a un promedio de referencia. Concretamente, se identifican diferencias con respecto a la media española en el gasto en recursos humanos (mayor gasto salarial), en los servicios prestados a las empresas, en los costes comerciales y en los costes asociados con las infraestructuras múltiples (por efecto de una importante fragmentación territorial).

3.2. Beneficios

Para Morales Matos (2001: 172-173), la ultraperifericidad no debiera revestir un carácter permanente e inalterable, sino que habría de graduarse y matizarse en función de su propia dinámica temporal. Sobrino Heredia y Sobrido Prieto (2003) también señalan que la ultraperiferia “no tiene por qué significar desventajas o menos desarrollo sino que alberga también multitud de posibilidades”. Lo cierto es que comienza a abrirse camino un nuevo paradigma sobre el papel de las RUP dentro de la Unión Europea, tratando de conciliar el tradicional enfoque de los costes diferenciales con un innovador modelo de análisis, dentro del cual también se tendrá muy en cuenta el aprovechamiento de las peculiaridades que atesoran las RUP como potenciales ventajas competitivas.

La Comisión Europea (2007, 2008) apuesta por impulsar las oportunidades que ofrecen las RUP, potenciando su especialización en aquellos sectores de alta tecno-

logía y actividades de investigación donde las RUP tengan ventajas comparativas. También se aboga por su capacidad para liderar y acoger iniciativas vanguardistas y proyectos-piloto de gran interés para Europa por su alto valor añadido⁸.

En términos políticos, las RUP son también una “avanzadilla de la Unión Europea en el mundo”, lo cual puede servir como acicate para políticas comerciales y actuaciones de cooperación. En el caso de Canarias esta condición se concreta en su “tricontinentalidad”, constituida en virtud de su situación geográfica en el continente africano, su tradición americana –forjada por los flujos migratorios– y su pertenencia a la Unión Europea. El Consejo Económico y Social de Canarias (2008: 27) destaca explícitamente como ventajas derivadas su capacidad para servir de plataforma logística para los tres continentes y como puerta de Europa en África, tanto para mercancías como para viajeros y turistas.

Otras ventajas potenciales que señala la Comisión Europea (2008) para las RUP son las que se derivan de sus particulares características geomorfológicas y su posición geográfica, constituyendo “laboratorios privilegiados para luchar contra los efectos del cambio climático” y zonas idóneas para potenciar la investigación en materia de biodiversidad y política marítima integrada. Sin olvidar que las RUP pueden explotar y exportar productos agrícolas de alta calidad.

3.3. Evaluación, medición y compensación de costes

La cuantificación de la condición de ultraperiferidad debería ser la antesala para conocer los costes de producción, transformación y distribución normalmente asociados a las condiciones de ultraperiferidad, así como el impacto económico efectivo de esas desventajas. Como señalan Trujillano, Font y Jorba (2006: 14), habría que “identificar y cuantificar esos costes, aislándolos de aquellos derivados de la ineficiencia de los mercados, y deduciendo los beneficios de la ultraperiferidad, suponiendo que existan”. Finalmente, la caracterización y cuantificación de la ultraperiferia debería servir para solicitar con sólidos argumentos a la UE, así como en los ámbitos estatales correspondientes (por ejemplo, en la negociación de la financiación autonómica), la incorporación de los nuevos indicadores (junto a los “tradicionales” de PIB y empleo) como soportes para la aplicación de las políticas comunes y para el reparto de fondos

En todo caso, ha de quedar muy clara la distinción entre los costes de ultraperiferia del Sector Público y del sector privado. Compensar mayores necesidades de gasto público *per capita* no motivadas por decisiones voluntarias de los propios gobiernos es totalmente razonable. La literatura sobre nivelación horizontal en haciendas fede-

8 Se cita expresamente el Centro de Astrofísica de las Islas Canarias.

rales proporciona fundamentos sólidos a esa compensación (Castells Oliveres, 1991). Asunto muy diferente es el relativo a los mayores costes soportados por las empresas privadas que operan en Canarias, dado que pueden recuperarlos –total o parcialmente, en función de las respectivas elasticidades– a través de otras vías como las subidas de precios⁹. Otras preguntas que también podrían surgir son las siguientes:

1. ¿Qué tratamiento deben recibir las empresas y los sectores que se dedican a la venta de bienes y servicios no comercializables frente las empresas y los sectores que tienen sus mercados más allá de Canarias?
2. ¿Debemos compensar a ciudadanos, empresas y agentes públicos por soportar niveles de precios más elevados? Si la respuesta es afirmativa, quizás debiera hacerse lo mismo con los territorios peninsulares que soportan niveles de precios por encima de la media española, tal y como proclama el artículo 206.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña¹⁰.

No se trata aquí de dar respuesta precisa a estos interrogantes u otros similares que pudieran surgir. El objetivo de este trabajo es más preliminar: mostrar la necesidad de reflexionar y discutir sobre el montante de los costes atribuibles a la ultraperiferia y la porción de ellos en los que debería participar el conjunto de empresas y ciudadanos españoles. Se trata de un ejercicio de reflexión que no es baladí, ya que lo justo y eficiente sería que existiese una correspondencia entre las magnitudes de las ventajas fiscales –o de otro tipo– y el volumen de sobrecostes compensables. Como corolario, podría decirse que se abre aquí una línea de investigación muy relevante sobre los aspectos metodológicos de cómputo de los costes de la ultraperiferia, así como de las hipotéticas compensaciones.

Sosvilla Rivero, Martínez Budría y Navarro Ibáñez (2006) y Díaz Hernández *et al.* (2008) han estudiado el impacto del REF sobre las principales variables macroeconómicas. Sus resultados detectan un significativo efecto positivo derivado de las especificidades fiscales y económicas de Canarias, en particular, mediante una contribución significativa sobre el crecimiento del VAB, la renta por habitante, el nivel de empleo y la productividad del factor trabajo. La tasa de paro se ve reducida en promedio por efecto del REF y quizás la consecuencia más negativa haya sido la de contribuir a elevar la tasa de inflación. Donde parece existir una mayor controversia es en el orden de magnitud de estos efectos. Para Sosvilla Rivero (2004) el positivo

9 Rodríguez Mejías (2002) estima que un 62% de las empresas canarias sigue esta estrategia.

10 “Debe tenerse en cuenta, como variable básica para determinar las necesidades de gasto a que se refiere el apartado 1, la población, rectificada por los *costes diferenciales* y por variables demográficas [...]”. Guillem López Casanovas hace una exposición divulgativa de este tema en *La Vanguardia* (22-4-2009).

impacto macroeconómico del REF siempre es inferior al de los Fondos Estructurales europeos, conclusión que no comparten Olivera Herrera y Rojas González (2004).

4. CONSECUENCIAS FINANCIERAS DE LA ULTRAPERIFERIA

Las ventajas fiscales y financieras que suponen el REF y la condición de RUP se traducen, entre otros, en los siguientes resultados cuantitativos.

Financiación y gasto de las Administraciones territoriales canarias

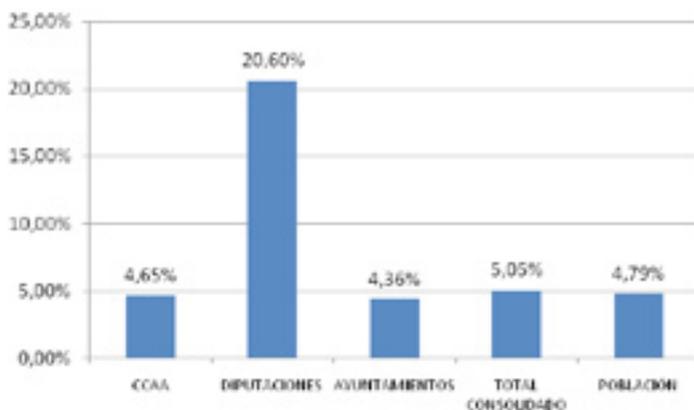
El Cuadro 1 muestra la evolución comparada desde 2002 del gasto no financiero y los ingresos corrientes por habitante de la Comunidad Autónoma canaria, magnitud presupuestaria que deja fuera los ingresos por transferencias de capital que constituyen el grueso de la política regional europea y nacional (Fondos de Compensación Interterritorial y fondos europeos). Se escoge 2002 como año inicial porque es cuando se generalizan los traspasos sanitarios, homogeneizando los mapas competenciales y la necesidad de recursos financieros. Canarias aparece ligeramente por debajo de la media para el territorio común y lejos de las cifras de los espacios forales. La peor evolución económica y la expansión demográfica ayudarían a explicar la tendencia al empeoramiento de la serie. No obstante, el cuadro muestra una perspectiva parcial de la realidad. En este sentido, la Figura 1 muestra no sólo el gasto autonómico sino también el de las Corporaciones Locales y el consolidado en 2007. Con un peso poblacional sobre el territorio de régimen común del 4,79%, el peso del gasto autonómico (4,65%) y municipal (4,36%) se encuentran por debajo, lo que implica un menor gasto per cápita que la media. Las cosas son bien distintas si la atención se centra en las Diputaciones (Cabildos insulares en Canarias). La capacidad financiera de estas Administraciones es muy fuerte en Canarias (20,60% del territorio común), lo que lleva a que el total consolidado de Corporaciones Locales y Comunidad Autónoma en Canarias sea el 5,05% del total en territorio común. Resultado que implica situarse en el 105,5% de la media española en capacidad de gasto per cápita.

CUADRO 1
EVOLUCIÓN COMPARADA DEL GASTO NO FINANCIERO Y DE LOS
INGRESOS CORRIENTES PER CÁPITA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA
CANARIA

GASTOS NO FINANCIEROS							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Canarias	100	96	100	97	100	95	96
Régimen común	101	103	102	102	103	103	102
Régimen foral	148	147	142	146	145	154	152
Todas las CCAA	100	100	100	100	100	100	100
INGRESOS CORRIENTES							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Canarias	101	97	97	98	98	94	98
Régimen común	98	101	101	101	100	100	101
Régimen foral	162	156	147	159	159	166	161
Todas las CCAA	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Liquidaciones de Presupuestos de las CCAA, INE y elaboración propia.

FIGURA 1
GASTOS LIQUIDADOS DE CCAA Y ENTIDADES LOCALES
CONSOLIDADOS. AÑO 2007. PARTICIPACIÓN DE CANARIAS EN EL
TOTAL DEL TERRITORIO COMÚN

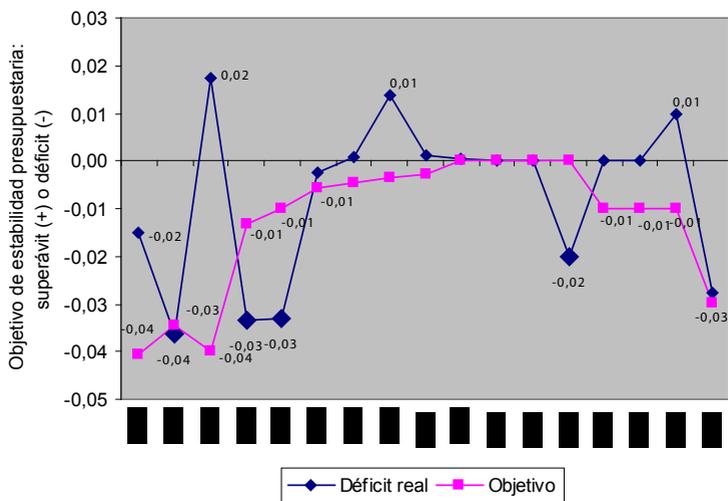


Fuente: Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales 2007 (Ministerio de Política Territorial) para las cifras de gasto e INE para la población.

Déficit y deuda

Los Escenarios de Consolidación Presupuestaria estuvieron vigentes entre 1992 y 2001, configurando el primer intento de coordinación del endeudamiento entre todos los niveles de gobierno en España, como reacción a las restricciones al déficit y la deuda impuestas por el Tratado de Maastricht y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. A finales de 2001 se aprobó la normativa de estabilidad presupuestaria que en un primer momento obligaba a todas y cada una de las CCAA a presentar y liquidar sus presupuestos con déficit cero o superávit. En la Figura 2 se muestran los resultados para Canarias, observándose que el objetivo individual de déficit (en términos del PIB nacional) sólo se incumple en 4 de los 17 años considerados.

FIGURA 2
**CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DÉFICIT EN CANARIAS
(% PIB NACIONAL)**



Nota: Si no se señalan expresamente, los objetivos y resultados son de déficit cero, en términos del PIB nacional (redondeando a dos decimales).

Fuente: Elaboración propia con datos de Consultores de las Administraciones Públicas, Liquidaciones de Presupuestos de las CCAA, Memorias de Actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera (varios años) e INE.

En cuando a la deuda pública (cuadro 2), se observa que Canarias siempre ha estado por debajo de la media de las CCAA. Si bien la deuda autonómica tendió a ser mayor en las dos últimas décadas del siglo pasado en los territorios de régimen

común con más competencias y con menor nivel de renta, Canarias rompe con la pauta (Lago Peñas, 2005). Nuevamente, la mayor suficiencia financiera que le proporciona el ejercicio de una autonomía tributaria es la explicación. En otras palabras: lo que otras CCAA han financiado con deuda, Canarias lo ha cubierto con ingresos autónomos de naturaleza tributaria. El Cuadro 2 también revela que también la deuda de las empresas públicas canarias (no computable a efectos del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria) ha estado por debajo del promedio autonómico, con puntuales excepciones. El *stock* de este tipo de deuda ha aumentado a mayor velocidad tras la aprobación de la normativa de estabilidad presupuestaria de 2001, como una vía de elusión a tales restricciones (Fernández Llera, 2009), aunque Canarias muestra un comportamiento más moderado que la media.

CUADRO 2
DEUDA PÚBLICA Y DEUDA DE EMPRESAS PÚBLICAS (% PIB)

	Deuda Pública		Deuda de empresas públicas*		Deuda total	
	CCAA	Canarias	CCAA	Canarias	CCAA	Canarias
1994	5,29	4,52	0,43	0,16	5,72	4,68
1995	6,02	4,32	0,36	0,12	6,39	4,44
1996	6,52	5,64	0,36	0,22	6,88	5,86
1997	6,83	4,66	0,40	0,53	7,23	5,20
1998	6,72	4,59	0,42	0,58	7,14	5,17
1999	6,50	3,75	0,57	0,57	7,07	4,32
2000	6,29	3,58	0,45	0,74	6,74	4,31
2001	6,44	3,62	0,51	0,80	6,95	4,42
2002	6,39	3,12	0,63	0,95	7,02	4,07
2003	6,28	3,53	0,80	0,96	7,08	4,49
2004	6,20	3,45	0,79	0,97	6,99	4,42
2005	6,28	3,89	0,80	0,57	7,08	4,46
2006	5,93	3,95	0,90	0,52	6,83	4,47
2007	5,71	3,68	0,99	0,51	6,70	4,20
2008	6,25	4,33	1,17	0,58	7,41	4,91
Media 1994-2001	6,33	4,34	0,44	0,47	6,77	4,80
Media 2002-2008	6,15	3,71	0,87	0,72	7,02	4,43
Media 1994-2008	6,24	4,04	0,64	0,59	6,88	4,63

* No consolida con la deuda de las Administraciones Públicas, pero se calcula con la misma metodología del Protocolo sobre Déficit Excesivo.

Fuente: Banco de España.

Presión fiscal y diferencial fiscal

La presión fiscal en Canarias ha sido siempre muy reducida, en comparación con los estándares europeos y con el conjunto de España (Cuadro 3). El peso de los tributos pagados en Canarias, aunque creciente en el tiempo, no supera en ningún momento el 25% del PIB canario.

CUADRO 3
PRESIÓN FISCAL COMPARADA Y DIFERENCIAL FISCAL DE CANARIAS
(% DEL PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Presión fiscal													
Canarias	23,0	23,4	23,9	24,1	24,9	24,7	25,0						
España	32,7	33,1	33,2	33,0	33,6	33,9	33,5	33,9	33,9	34,5	35,6	36,5	37,1
Eurozona	39,8	41,2	41,6	41,3	41,9	41,5	40,5	40,1	40,0	39,8	40,1	41,2	42,0
UE-27	39,6	40,3	40,5	40,5	41,0	40,8	39,9	39,3	39,3	39,1	39,4	40,0	40,0
Diferencial fiscal de Canarias*													
Con España	-9,7	-9,7	-9,3	-8,9	-8,7	-9,2	-8,5						
Con Eurozona	-16,8	-17,8	-17,7	-17,2	-17,0	-16,8	-15,5						
Con UE-27	-16,6	-16,9	-16,6	-16,4	-16,1	-16,1	-14,9						

* Un signo negativo indica una fiscalidad menor en Canarias.

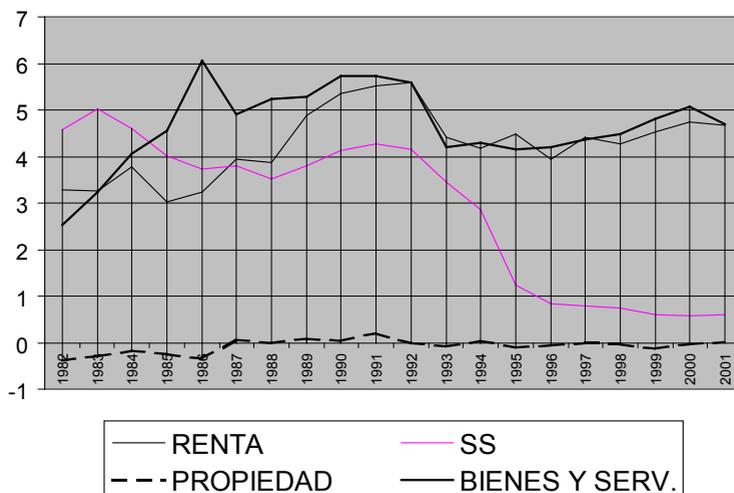
Fuente: Eurostat y Espino Romero (2004) para Canarias.

Como apunta Espino Romero (2004) y se muestra en la Figura 3, la explicación a ese diferencial fiscal no se encuentra en los impuestos sobre la propiedad (ligeramente superiores a la media española), ni tampoco en las cotizaciones a la Seguridad Social (en este ámbito Canarias no ha tenido un trato especial, con la excepción de las bonificaciones en el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras). Los tributos responsables del diferencial fiscal que favorece a Canarias son los impuestos sobre la renta de personas físicas y jurídicas (a través de incentivos fiscales), así como los impuestos sobre bienes y servicios, con tipos significativamente más reducidos.

Los anteriores resultados parecen ser confirmados cuando se analiza el segmento concreto de la fiscalidad empresarial. Los datos de Romero Frías, Molina Llopis y Labatut Serer (2008) muestran de nuevo la ventajosa situación de Canarias, ya que en el periodo 1996-2004, la tributación media soportada efectivamente por las empresas "normales" (las sujetas al tipo general del Impuesto sobre Sociedades) se situaba en el 31,72%, mientras que en Canarias apenas superaba el 10%. Para las empresas de reducida dimensión los resultados son muy similares, con un tipo

efectivo medio del 28,4% para todas las CCAA y poco más del 11% en Canarias. En posiciones intermedias (con tipos efectivos en el entorno del 20%) se situaban las dos CCAA forales.

FIGURA 3
DIFERENCIAL FISCAL DE CANARIAS CON RESPECTO A ESPAÑA POR GRUPOS IMPOSITIVOS (1982-2001). EN EL EJE VERTICAL, PUNTOS PORCENTUALES SOBRE EL PIB.



Fuente: Espino Romero (2004).

Saldos de balanzas fiscales territoriales

Como cabía esperar, los resultados de la balanza fiscal para Canarias son un reflejo de las ventajas del REF. El saldo siempre es positivo en cualquiera de las estimaciones disponibles, si bien la magnitud concreta depende significativamente de dos cuestiones:

1. El criterio de imputación de ingresos tributarios, según incidencia impositiva o según recaudación. En buena lógica, la balanza fiscal canaria tenderá a ser más favorable cuando se utiliza el segundo criterio. Por ejemplo, en el Impuesto sobre Sociedades, imputando a Canarias una cuantía proporcional a su participación estatal en indicadores de actividad como el VAB o el Excedente Bruto de Explotación, se obtendrían valores muy superiores a

los que se alcanzarían cuando se imputa recaudación. Algo similar ocurrirá con otros impuestos que, según la metodología empleada en el estudio, deban ser distribuidos atendiendo a fenómenos de traslación impositiva.

CUADRO 4
SALDOS DE LAS BALANZAS FISCALES CON LA ADMINISTRACIÓN
CENTRAL EN 2005 (% PIB)

	Enfoque carga-beneficio*					Enfoque monetario*		
	CB-1A	CB-1B	CB-2A	CB-2B	Media	FM-1	FM-2	Media
Andalucía	4,29	3,53	3,81	3,05	3,67	4,53	4,65	4,59
Aragón	-1,10	-0,90	-1,15	-0,95	-1,03	1,83	1,82	1,83
Principado de Asturias	11,08	10,46	10,82	10,20	10,64	14,33	14,28	14,31
Illes Balears	-7,47	-8,23	-7,80	-8,56	-8,02	-14,20	-13,96	-14,08
Canarias	6,35	6,38	5,95	5,98	6,17	1,60	2,05	1,83
Cantabria	2,12	2,53	2,30	2,71	2,42	5,03	5,13	5,08
Castilla y León	4,34	4,68	4,11	4,44	4,39	7,57	7,68	7,63
Castilla-La Mancha	5,75	6,28	5,43	5,96	5,86	3,54	3,53	3,54
Cataluña	-6,55	-6,38	-6,69	-6,52	-6,54	-8,70	-8,69	-8,70
C. Valenciana	-3,22	-3,41	-3,42	-3,62	-3,42	-6,32	-6,40	-6,36
Extremadura	15,73	15,53	15,21	15,01	15,37	17,78	18,08	17,93
Galicia	7,19	6,75	6,87	6,42	6,81	8,19	8,23	8,21
Madrid	-9,13	-8,92	-9,08	-8,87	-9,00	-5,57	-5,99	-5,78
Murcia	1,05	0,53	0,67	0,15	0,60	-2,13	-2,14	-2,14
Navarra	-2,01	-1,15	-2,37	-1,51	-1,76	-3,18	-2,74	-2,96
País Vasco	-0,59	0,31	-0,70	0,20	-0,20	-1,35	-1,03	-1,19
La Rioja	-2,32	-1,57	-2,24	-1,49	-1,91	0,66	0,61	0,64
Ceuta	5,75	6,42	6,37	7,05	6,40	28,56	28,85	28,71
Melilla	6,46	7,44	6,72	7,70	7,08	33,97	34,27	34,12
Total CCAA, Ceuta y Melilla	-1,31	-1,31	-1,31	-1,31	-1,31	-1,31	-1,31	-1,31

* CB-1A: imputación del Impuesto sobre Sociedades en proporción 70/30 para accionistas y consumidores; intereses de la deuda por población. CB-1B: ídem con proporciones 70/30; intereses de la deuda según distribución territorial del ahorro. CB-2A: ídem con proporciones 50/50; intereses de la deuda por población. CB-2B: ídem con proporciones 50/50; intereses de la deuda según distribución territorial del ahorro. FM-1 imputación territorial del Impuesto sobre Sociedades en proporción 33/33/33 para remuneración de los asalariados, del valor añadido bruto y de la inversión. FM-2: ídem, con proporciones 50/25/25.

Fuente: Instituto de Estudios Fiscales (2008).

2. El fuerte diferencial fiscal en Canarias parece que debería reflejarse en saldos fiscales incluso más favorables que los estimados. Una explicación a esta

disonancia se encuentra en los flujos de la Seguridad Social en territorio canario. El trabajo de Avellaneda Bertelli, Sánchez Maldonado y Gómez Sala (2004), con datos para 2001, computa para Canarias el tercer mayor “superávit territorial”, compensando parcialmente el efecto del REF sobre el saldo fiscal de Canarias con la Administración central.

Utrilla de la Hoz *et al.* (1997) estiman los saldos fiscales de las CCAA para el período 1987-1995, calculados según el enfoque carga-beneficio y el de recaudación o flujo monetario. Para 1995, el saldo fiscal de Canarias equivaldría al 3,5% de su PIB según el primer enfoque y al 15,7% según el segundo, siendo la diferencia entre ambas cifras la mayor de todas las CCAA con saldo fiscal a su favor. Castells Oliveres *et al.* (2000), muestran también que el saldo de Canarias es claramente menos favorable cuando se utiliza el enfoque carga-beneficio. Con este método, Sánchez Maldonado (2000) estima un saldo fiscal para Canarias equivalente al 9,65% de su VAB a coste de los factores, aunque seis CCAA tendrían saldos más favorables. Las cosas cambian cuando se excluye la Seguridad Social, incrementando entonces Canarias su saldo hasta el 10,04% (sólo por detrás de Extremadura y Castilla-La Mancha). De forma similar, Barberán Ortí y Uriel Jiménez (2007) estiman los saldos con respecto al PIB regional, excluyendo la Seguridad Social contributiva, un saldo fiscal para Canarias de 10,99% para el período 1991-2005 (sólo por detrás de Extremadura). Los resultados del Instituto de Estudios Fiscales (2008) ratifican las cifras anteriores (cuadro 4). Canarias ocupaba en 2005 la cuarta posición con el enfoque de carga-beneficio y la octava con el enfoque monetario.

La política regional europea

Como RUP europea, Canarias ha podido beneficiarse de los programas prioritarios del Objetivo 1 durante los sucesivos períodos de programación 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006 y 2007-2013 (Objetivo Convergencia). Los programas concebidos específicamente para las RUP (Programas de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad, POSEI) fueron en su momento la primera manifestación de un tratamiento común a estas regiones, reconociendo sus especificidades y destinando recursos *ad hoc* para paliar estas dificultades. En el caso de Canarias se aprobó el POSEICAN en 1991, destinado a la mejora de las infraestructuras, la formación y la promoción de sectores de actividad con alto impacto sobre el empleo y la productividad.

Desde la segunda mitad de los años ochenta, Canarias ha sido beneficiaria de iniciativas comunitarias específicas como REGIS (1989-1993), REGIS-II (1994-1999) y el “Espacio Azores-Madeira-Canarias” en el seno de la iniciativa INTERREG-III (2000-2006), todas con importantes dotaciones presupuestarias. Correa y Manza-

nedo López (2002) han estimado el importe global por habitante percibido por cada Comunidad Autónoma a través de las políticas regionales española y europea entre 1983 y 1999. Siendo 100 el importe medio por habitante para el conjunto de España, Canarias se situaría en 141 en el caso de las acciones estructurales europeas y en 131 en el caso de las medidas regionales adoptadas por el Estado español.

5. EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA DE CANARIAS

En el Cuadro 5 se constata que Canarias ha sido históricamente un territorio con un nivel de desarrollo muy bajo en el concierto estatal¹¹. A partir de 1960 se acelera el proceso de convergencia real con la media española, al menos hasta la última década del siglo XX. Este excelente desempeño económico viene explicado en buena medida por el enorme crecimiento del sector turístico en España a partir de esas fechas, del cual Canarias se ha beneficiado especialmente. Sin embargo, su situación económica se ha deteriorado notablemente a partir de 1999, perdiendo año tras año posiciones relativas en la clasificación de PIB per cápita. En total, casi 10 puntos en nueve años.

Podemos analizar la variación en la ratio de convergencia entre Canarias y España mediante la descomposición en dos factores: la variación en el peso de Canarias en el PIB español y la inversa de la variación del peso de Canarias en la población española, como se sintetiza en la expresión (1).

$$\frac{\frac{PIB_{CAN}}{POB_{CAN}}}{\frac{PIB_{ESP}}{POB_{ESP}}} = \frac{PIB_{CAN}}{PIB_{ESP}} \times \frac{1}{\frac{POB_{CAN}}{POB_{ESP}}} \quad (1)$$

La pérdida de posiciones de Canarias en la última década se debe, en sus tres cuartas partes, al mayor crecimiento de su población y un cuarto al menor crecimiento del PIB (cuadro 5). Indagando en las causas de este deterioro, podemos analizar el crecimiento del PIB per cápita mediante la clásica descomposición en cuatro factores: productividad aparente del factor trabajo (PIB por ocupado), tasa de ocupación (ocupados respecto a activos), tasa de actividad (activos respecto a población en edad de trabajar) y factor demográfico (población en edad de trabajar –PET– respecto a la población total). Analíticamente, este planteamiento se recoge en la siguiente expresión:

11 Con todas las cautelas que merecen las estimaciones más antiguas.

$$\frac{PIB}{Población} = \frac{PIB}{Ocupados} \times \frac{Ocupados}{Activos} \times \frac{Activos}{PET} \times \frac{PET}{Población} \quad (2)$$

En el Cuadro 6 se detecta que la desventaja de Canarias y el principal lastre para el crecimiento de su PIB per cápita en los últimos años se encuentran en la tasa de ocupación. El resto de factores han beneficiado relativamente más a Canarias, pero no han sido suficientes para compensar el efecto negativo de la tasa de ocupación y, por tanto, no han podido evitar la divergencia en los niveles de PIB per cápita.

CUADRO 6
DESCOMPOSICIÓN FACTORIAL BÁSICA DEL PIB PER CÁPITA

	Tasa media de crecimiento interanual (%)				Acumulado 1996-2008	
	1996-2000	2001-2004	2005-2008	1996-2008	Δ%	Contribución al total (%)
PIB per capita						
España	3,83	2,36	2,07	2,75	38,33	100,0
Canarias	4,34	2,26	0,67	2,43	32,99	100,0
Productividad						
España	0,12	0,26	0,24	0,21	2,47	6,5
Canarias	-0,99	0,49	1,41	0,30	3,37	10,2
Tasa de ocupación						
España	2,54	0,85	-0,08	1,10	13,78	35,9
Canarias	2,64	0,43	-1,50	0,52	5,85	17,7
Tasa de actividad						
España	2,02	1,06	1,38	1,49	19,36	50,5
Canarias	2,64	1,18	0,99	1,60	20,80	63,1
Factor demográfico						
España	-0,86	0,20	0,53	-0,05	-0,60	-1,6
Canarias	0,09	0,16	-0,10	0,05	0,62	1,9

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa y de la Contabilidad Regional de España - Base 2000 (INE).

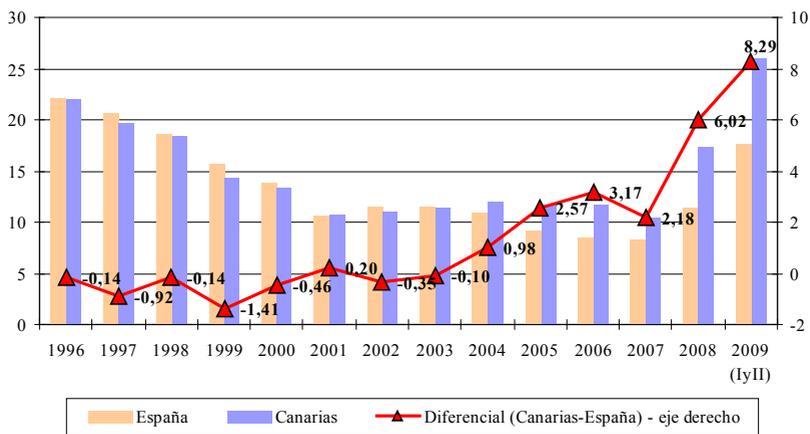
En resumen, entre las principales causas del deterioro del PIB per cápita relativo de la economía canaria en la primera década del siglo XXI se encuentran dos:

1. El fuerte crecimiento demográfico y de la población activa, que no encuentra pleno acomodo en el mercado de trabajo y que eleva la tasa de desempleo.

El diferencial en la tasa de paro ha sido muy desfavorable para Canarias (Figura 4), superando en 2009 los 8 puntos porcentuales por encima de la española¹².

2. El patrón de crecimiento muy dependiente de las actividades turísticas, la baja productividad de algunos de sus segmentos como la hostelería (Consejo Económico y Social de Canarias, 2009: 177-193) y la pérdida de peso económico del sector (Cuadro 7). Este deterioro se agrava en 2009, con una brusca caída en el número de turistas extranjeros por efecto de la crisis económica global, a lo que hay que añadir los efectos de la adaptación a la Directiva de Servicios. La consolidación de serios competidores en los segmentos del mercado turístico en el que se ha especializado Canarias, localizados tanto en la Europa Mediterránea como en el Norte de África y en Sudamérica, plantean interrogantes sobre la dinámica futura del sector turístico canario, tal como lo conocemos hoy en día (Consejo Económico y Social de Canarias, 2010).

FIGURA 4
TASAS DE PARO (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (INE).

- 12 El análisis de los diferenciales desagregado por sexos ofrece prácticamente idénticas conclusiones, aunque la tasa de paro femenina sea notablemente superior a la masculina, tanto en España como en Canarias.

CUADRO 7
PESO DEL TURISMO EN EL PIB (%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Canarias	39,2	36,3	33,8	30,1	30,4	30,2	29,3	27,2
España	11,5	11,1	11,0	10,9	10,8	10,9	10,8	10,5

Fuente: Impactur-Excultur para Canarias y Cuenta Satélite del Turismo (INE) para España.

El 9 de octubre de 2009, el Consejo de Ministros celebrado en Las Palmas de Gran Canaria, aprobó la llamada *Estrategia Integral para la Comunidad Autónoma de Canarias*, con el objetivo de activar una actuación unificada destinada a impulsar el desarrollo económico y social del Archipiélago. Se trata de dar respuesta a la situación de crisis económica general, agravada en el caso de Canarias, al tiempo que se apuesta por reconducir su estructura económica y social cuando se recupere la senda de crecimiento. El documento ha sido consensuado entre el Gobierno de España y el Gobierno de Canarias, contando con aportaciones de Cabildos, Ayuntamientos, empresarios y sindicatos canarios (Cuadro 8). Por el momento, de lo que no se conoce nada concreto es de la reforma del REF, aunque políticamente se viene anunciando una modificación de los elementos que peor desempeño han mostrado en los últimos años¹³.

13 En este sentido, pueden consultarse las propuestas de resolución aprobadas en el Debate sobre el Estado de la Nación de 2009 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Serie D: General, 26 de mayo de 2009).

CUADRO 8
ESTRATEGIA INTEGRAL PARA LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE
CANARIAS (2009-2020)

Ejes estratégicos	Principales medidas concretas
Reequilibrio de la estructura económica con criterios sostenibles	Mantenimiento de la apuesta por el turismo como principal fuente de riqueza de la Comunidad Autónoma, con un especial esfuerzo para mejorar su calidad y potenciar su diversificación y modernización Impulso a energías renovables, centros de innovación e investigación científica Plan de reindustrialización Actuaciones en materia de vivienda Medidas de apoyo a la agricultura y el sector pesquero canario, con una mención especial a los cultivos del plátano y el tomate Iniciativas de desarrollo rural
Contribución a la mejora del empleo y la protección social	Actuaciones que favorezcan la creación de puestos de trabajo en Canarias Mejoras en la formación y cualificación de los trabajadores canarios Inversiones en carreteras, puertos y aeropuertos
Nuevas infraestructuras para el desarrollo	Estudio de desarrollo de un sistema ferroviario Impulso y mejora de los sistemas de transporte de viajeros y mercancías Mejora de los sistemas de abastecimiento de agua y desalación Participación en el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local
Mejora de la cohesión social	Medidas en todos los niveles educativos Iniciativas en atención social, cultura, sanidad, justicia y seguridad ciudadana
Configuración de Canarias como una plataforma hacia África y América desde la Unión Europea	Medidas para el desarrollo del II Plan África Mejora en la situación de las regiones ultraperiféricas.

Fuente: Gobierno de España (www.la-moncloa.es).

6. CONCLUSIONES

La ultraperiferia de Canarias supone un incremento en el coste efectivo de prestación de los servicios públicos y eleva algunos capítulos de gasto de las empresas que optan por instalarse allí. Ante la inexistencia de una actuación compensatoria, los residentes en Canarias disfrutarían de servicios públicos peores o de facturas fiscales más gravosas que el resto. Además, es razonable pensar que las características geográficas de Canarias complican su desarrollo socioeconómico, aún cuando la propia condición de ultraperiféricidad alberga también ventajas potenciales evidentes.

No obstante, una cosa es reconocer la necesidad de nivelación y de compensación interterritorial y otra cuantificar ambas con precisión. Lo que es especialmente relevante en el caso canario, porque es diferente al del resto de las CCAA. Las per-

sonas físicas y jurídicas residentes en ella disfrutan de beneficios, fundamentalmente de tipo tributario, concebidos para favorecer a un territorio concreto. Condición que da sentido a la discusión sobre el saldo de la balanza fiscal canaria.

Como hemos mostrado en este artículo, Canarias cuenta con un sistema de financiación de su gobierno regional y sus gobiernos locales favorable y que no se altera significativamente con la reforma que se ha aprobado en 2009. Con una presión fiscal muy inferior a la vigente en el resto de España, niveles más bajos de deuda y déficit y una financiación total per cápita consolidada de las Administraciones territoriales canarias superior que el resto del territorio común, parece justificada la necesidad de acometer un análisis más profundo y detallado del valor de los costes de la insularidad y la ultraperifericidad que deberían ser compensados por los distintos mecanismos existentes.

En segundo lugar, la evolución macroeconómica de Canarias en los años ochenta y noventa podía interpretarse como un resultado positivo del REF. Sin embargo, los datos para la primera década del siglo XXI, período en el que se ha realizado el mayor esfuerzo público para la mejora en las condiciones de atractividad de la región, son bastante decepcionantes. Si bien es cierto que en la dinámica per cápita pesa mucho el fuerte incremento de población, el crecimiento del PIB está por debajo de la media española. La explicación inmediata se encuentra en la combinación de una fuerte dependencia del turismo y un peor comportamiento del sector, que arrastra una crisis ya duradera, lastrando la dinámica del conjunto de la economía. Si un objetivo principal del REF es fortalecer la estructura económica canaria e impulsar su desarrollo más allá del sector turístico, hay que repensar si el actual REF superaría un análisis de coste-eficacia, tal y como también ha planteado el Consejo Económico y Social de Canarias (2010). La anunciada *Estrategia Integral para la Comunidad Autónoma de Canarias*, junto a la nueva financiación autonómica, la posible reforma del REF y las futuras Perspectivas Financieras de la Unión Europea, deberían conllevar también una reflexión en profundidad sobre todos estos mecanismos.

Por todo ello, y sin poner en cuestión el tratamiento especial de la ultraperifericidad, creemos que es difícil el mantenimiento acríptico del *statu quo*.

BIBLIOGRAFÍA

- Abásolo Alessón, I.; García Pérez, L.; Aguiar Ibáñez, R. y Amador Robayna, A. (2008): "Análisis del efecto de la condición de «doble insularidad» sobre la equidad en la utilización de servicios sanitarios públicos: el caso de las Islas Canarias", *Investigaciones Regionales*, 13, 159-175.
- Adame Martínez, F. J. (1996): *Tributos propios de las Comunidades Autónomas*, Granada, Comares.
- Aja Fernández, E. (2003): *El Estado Autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial.
- Avellaneda Bertelli, P. A.; Sánchez Maldonado, J. y Gómez Sala, S. (2004): "Comunidades autónomas y Seguridad Social: un análisis de flujos fiscales territoriales", *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, 46, 95-139.
- Barberán Ortí, R. y Uriel Jiménez, E. (2007): *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración Pública Central (1991-2005)*, Bilbao, Fundación BBVA.
- Blázquez Múrez, J. A. (2002): "RIC y crecimiento", *Hacienda Canaria*, 1, 64-105.
- Castellano Caballero, V. J. (2003): "La financiación de la Comunidad Autónoma de Canarias en el marco del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común", *Hacienda Canaria*, 3, 57-67.
- Castellano Caballero, V. J. (2004): "El IGIC en la financiación de las corporaciones locales canarias", *Hacienda Canaria*, 6, 307-318.
- Castells Oliveres, A. M. (1991): "Sistemas de subvenciones de nivelación: algunos aspectos teóricos", *Hacienda Pública Española*, 118, 9-24.
- Castells Oliveres, A. M.; Barberán Ortí, R.; Bosch Roca, N.; Espasa Queralt, M.; Rodrigo Sauco, F. y Ruiz-Huerta Carbonell, J. (2000): *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*, Barcelona, Ariel.
- Centro de Estudios Económicos de la Fundación Tomillo (2002): *Los costes de ultraperiferia de la economía canaria*, Santa Cruz de Tenerife, Consejería de Economía, Hacienda y Comercio del Gobierno de Canarias.
- Collado Curiel, J. C. y Moreno Torres, B. (2004): "Los costes de la ultraperiferia en Canarias: el coste público", *Hacienda Canaria*, 7, 5-44.
- Comisión Europea (2007): *Estrategia para las regiones ultraperiféricas: logros y perspectivas*, Bruselas, COM(2007) 507 final.
- Comisión Europea (2008): *Las regiones ultraperiféricas: una ventaja para Europa*, Bruselas, COM(2008) 642 final.
- Congleton, R. (2006): "Asymmetric federalism and the political economy of decentralization" en Ahmad, E. y Brosio, E. (eds.): *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham, Edward Elgar, 131-154.
- Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) (varios años): *Memoria de Actuaciones*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, disponibles en www.meh.es.
- Consejo Económico y Social de Canarias (2008): *Dictamen 3/2008 sobre la Comunicación de la Comisión Europea de 12 de septiembre: "Estrategia para las Regiones Ultraperiféricas: Logros y Perspectivas" COM(2007) 507 Final*, Las Palmas de Gran Canaria, CES Canarias.
- Consejo Económico y Social de Canarias (2009): *Informe Anual 2009 del Consejo sobre la situación económica, social y laboral de Canarias en el año 2008*, Las Palmas de Gran Canaria, CES Canarias.
- Consejo Económico y Social de Canarias (2010): *Informe Anual 2010 sobre la situación económica, social y laboral de Canarias en el año 2009*, Las Palmas de Gran Canaria, CES Canarias.
- Conversi, D. (2007): "Asymmetry in quasi-federal and unitary states", *Ethnopolitics*, 6 (1), 121-124.
- Correa, M. D. y Manzanedo López, J. (2002): "Política regional española y europea. Período 1983-1999", Madrid, Dirección General de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Documento de Trabajo, SGFCC-2000-05.
- De la Fuente, Á. (2009a): "Series enlazadas de algunos agregados económicos nacionales y regionales, 1955-2007. Versión 2.1", Madrid, FEDEA, Estudios Económicos, 09-09.
- De la Fuente, Á. (2009b): "Sobre la puesta en marcha del nuevo sistema de financiación regional: proyecciones para 2009 y algunas reflexiones", Madrid, FEDEA, Estudios Económicos, 11-09.
- Díaz Hernández, J. J.; González Marrero, R. M.; Lorente de las Casas, A.; Martínez Budría, E.; Navarro Ibáñez, M.; Ramos Real, F. J. y Sosvilla Rivero, S. (2008): "El Régimen Económico Fiscal de Canarias y sus efectos macroeconómicos", *Hacienda Canaria*, 21, 67-92.

- Domínguez Martín, R. (2002): *La riqueza de las regiones. Las desigualdades económicas regionales en España 1700-2000*, Madrid, Alianza.
- Espino Romero, R. L. (2004): "El nivel de imposición y el diferencial fiscal de Canarias 1982-2001". *Hacienda Canaria*, 7, 235-269.
- Fernández Llera, R. (2009): "Colaboración público-privada como elusión de la estabilidad presupuestaria", *Revista de Estudios Regionales*, vol. extraordinario VIII, 337-350.
- Fornieles Gil, A. (2008): "El principio de proporcionalidad y la fiscalidad de las regiones ultraperiféricas", *Hacienda Canaria*, 22, 235-274.
- García Falcón, C. y Castellano Caballero, V. J. (1994): "La hacienda autonómica canaria: evolución reciente y perspectivas", *Papeles de Economía Española*, 59, 288-303.
- Gobierno de Canarias (2007): "Documento de la Comunidad Autónoma de Canarias: Análisis de la problemática del sistema de financiación autonómica y propuestas de mejoras", incluido en la *Memoria de Actuaciones 2007 del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas*, Madrid, CPFF, disponible en www.meh.es.
- Grupo de Opinión Canarias Nación (2001): *Informe-Resumen sobre la alternativa de relación del Archipiélago Canario con la Unión Europea a través de la Asociación de los Países y Territorios de Ultramar*, Las Palmas de Gran Canaria, mimeo.
- Instituto de Estudios Fiscales (2008): *Las balanzas fiscales de las CC.AA. españolas con las AA. Públicas centrales 2005*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Lago Peñas, S. (2005): "Evolving federations and regional public deficits: Testing the bailout hypothesis in the Spanish case", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23 (3), 437-454.
- López Aguilar, J. F. (2006): "Introducción, fundamentos y actualidad del Estado Autonómico" en López Aguilar, J. F. y Rodríguez-Drincourt, J. (dirs.): *Derecho Público de Canarias*, Cizur Menor, Aranzadi, 35-54.
- Maldonado García-Verdugo, A. (2002): "¿Es la Zona Especial Canaria un paraíso fiscal?", *Hacienda Canaria*, 2, 65-87.
- Morales Matos, G. (2001): "Las islas Canarias, ¿una región aislada?", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 32, 155-175.
- Murillo Fort, C.; Rodríguez Feijóo, S. y López Martín, L. J. (1995): "El coste de la insularidad y la fragmentación territorial", *Papeles de Economía Española / Economía de las Comunidades Autónomas*, 15, 305-316.
- Olivera Herrera, A. y Rojas González, G. (2004): "Fondos estructurales, infraestructuras y crecimiento económico en Canarias: reflexiones para el Estatuto Permanente", *Hacienda Canaria*, 7, 45-83.
- Pascual González, M. (2002): "Relación bibliográfica sobre el régimen económico y fiscal de Canarias", *Hacienda canaria*, 1, 244-266.
- Rodríguez Mejías, M. D. (dir.) (2002): "Los costes de ultraperiferia de la economía canaria", *Hacienda Canaria*, 2, 185-208.
- Romero Frías, E.; Molina Llopis, R. y Labatut Serer, G. (2008): "La presión fiscal en las empresas españolas: un estudio de las diferencias entre comunidades autónomas", *Revista Internacional de la Pequeña y Mediana Empresa*, 2, 78-96.
- Salinas Jiménez, J. (dir.) (2002): *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Sánchez Maldonado, J. (dir.) (2000): *Balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas con la Administración Central. 1996*, Sevilla, Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía.
- Sobrino Heredia, J. M. y Sobrido Prieto, M. (2003): "Las regiones ultraperiféricas", *Hacienda Canaria*, 5, 5-36.
- Sosvilla Rivero, S. (2004): "Canarias y los Fondos Estructurales europeos", *Hacienda Canaria*, 8, 5-26.
- Sosvilla Rivero, S.; Martínez Budría, E. y Navarro Ibáñez, M. (2006): "Efectos macroeconómicos de los incentivos del Régimen Económico Fiscal de Canarias en el período 1994-2013", *Investigaciones Regionales*, 9, 75-97.
- Trujillano, C.; Font, M. y Jorba, J. (2006): *Las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea. Indicadores para caracterizar la ultraperiféricidad*, Barcelona, MCRIT.

Utrilla de la Hoz, A. *et al.* (1997): "La regionalización de la actividad del Sector Público español por agentes. Análisis y evolución", Madrid, FIES, Documento de Trabajo, 131.