

FISCALIDAD EUROPEA Y MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y FISCAL DE CANARIAS

SONIA MAURICIO SUBIRANA

Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario de la ULPGC.

I. APUNTES GENERALES SOBRE FISCALIDAD EUROPEA Y CRISIS ECONÓMICA

La modificación de las especialidades del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (en adelante, REF) se vincula a la renovación del estatuto permanente en Europa para el período 2014 a 2020⁽¹⁾. Dichos incentivos fiscales deberán ser autorizados por la Unión Europea sobre la base de las nuevas directrices sobre ayudas de Estado de finalidad regional, de acuerdo con las especificidades relativas a las regiones ultraperiféricas de la Unión europea (en adelante, RUP).

Dadas las dificultades que conlleva la situación de crisis

económica y social actual conviene hacer algunos apuntes de carácter general respecto al contexto en que se sitúan la fiscalidad europea y las especialidades fiscales de las RUP.

Respecto a la política fiscal europea, "La Comunicación de La Comisión Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador", de 3 de marzo de 2010, menciona la necesidad de que el mercado europeo se fortalezca de una forma cohesionada por lo que unas finanzas europeas públicas sanas son vitales para restaurar las condiciones sostenibles de crecimiento y de empleo, con la introducción de reformas a medio y largo plazo ⁽²⁾. E

¹ Vid. Resolución aprobada 81/CG-002 por el Pleno del Parlamento de Canarias, en sesión celebrada los días 14 y 15 de febrero de 2012, sobre la Comunicación del Gobierno sobre los objetivos de Canarias en la Unión Europea para el período 2014-2020. VIII legislatura, año 2012, núm. 71, 5 de marzo. Y Comunicación del Gobierno, relativa a la renovación del REF para el período 2014-2020, año 2012, 13 de julio, núm. 234.

² Vid. COM(2010) 2020 final, Bruselas, 3.3.2010 donde se apunta: "La reciente crisis económica no tiene precedentes en nuestra generación. Los constantes progresos en materia de crecimiento económico y creación de empleo registrados durante la última década han desaparecido: nuestro PIB cayó un 4% en 2009, nuestra producción industrial retrocedió a los niveles de los años 90 y 23 millones de personas (el 10% de nuestra población activa) se encuentran actualmente en paro. La crisis ha provocado un fuerte choque para millones de ciudadanos y ha sacado a la luz algunas carencias fundamentales de nuestra economía. La situación todavía delicada de nuestro sistema financiero está frenando la recuperación porque las empresas y las familias tienen dificultades para obtener créditos,

insiste en que el aumento de la recaudación impositiva deberá hacerse en conjunción con un enfoque fiscal que favorezca más el crecimiento. Y dice literalmente: *"Debería evitarse aumentar los impuestos sobre el trabajo. Los Estados miembros deberían intentar desplazar la presión fiscal desde el trabajo a los impuestos sobre la energía y medioambiente"*.

La crisis económica y financiera ha supuesto la caída de los ingresos por impuestos directos en las Haciendas públicas de los Estados europeos con mayor nivel de desempleo. Por ello, se recomienda que la presión fiscal se oriente hacia la imposición sobre el consumo y no hacia la tributación directa.

Por otro lado, no se puede obviar la fuerte resistencia de los Estados europeos a ceder soberanía respecto a la imposición directa. Es el caso de los intentos de abordar la armonización del Impuesto sobre

Sociedades en el seno comunitario. En concreto, la Propuesta de Directiva de la Comisión adoptada el 16 de marzo de 2011 relativa a una base imponible consolidada común del Impuesto sobre Sociedades, que tenía como objetivo garantizar la coherencia entre los distintos sistemas fiscales naciones de la Unión Europea y evitar la doble imposición o los efectos negativos en la competencia fiscal de las empresas, ha quedado paralizada por falta de unanimidad para su aprobación.

La manifestación más contundente de esta resistencia a la cesión de competencias impositivas supone que las decisiones fiscales en el seno de la Unión Europea se han de tomar bajo la regla de la unanimidad, y que, lógicamente, en una Unión Europea integrada por veintiocho Estados se hace muy ardua la aprobación de directivas fiscales de armonización en la imposición directa ⁽³⁾.

Como explica el profesor Di Pietro⁽⁴⁾, la perspectiva para los años

gastar e invertir. Nuestras finanzas públicas se han visto gravemente afectadas, con un déficit medio del 7 % del PIB y niveles de deuda superiores al 80 % del PIB; de esta forma, dos años de crisis han borrado veinte años de saneamiento fiscal. Durante la crisis, nuestro potencial de crecimiento se ha reducido a la mitad. Muchos proyectos de inversión, talentos e ideas podrían perderse debido a la incertidumbre, a la atonía de la demanda y a la falta de financiación."

³ Vid. Carbajo Vasco, D. La armonización fiscal en el marco de la nueva "gobernanza económica" europea, en Boletín Quantor Fiscal, noviembre de 2011; VVAA. Fiscalidad empresarial en Europa y Competitividad, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.

⁴ Vid. Di Pietro, A. "El futuro del impuesto sobre sociedades en la Unión Europea", Nueva fiscalidad, núm. 6, noviembre-diciembre, 2009; Di Pietro, A. "La debilidad de la armonización y la fuerza de la

venideros es que continuará el enfrentamiento silencioso pero eficaz entre el plano interno y comunitario basado en la relación entre neutralidad fiscal del mercado para las rentas transnacionales e igualdad de las posiciones y los regímenes fiscales para las rentas nacionales. Una tendencia que podría, por su originalidad, demostrarse también más eficaz que la armonización.

En los últimos años se ha profundizado en la imposición indirecta como fuente de ingresos, unida a una mayor armonización del régimen jurídico del IVA para reforzar su coherencia con el mercado interior y mejorar su eficiencia económica y su solidez⁽⁵⁾. En particular, la

Directiva 2006/112/CE, actualizada a 1 de enero de 2014, relativa al sistema común del IVA garantiza su aplicación uniforme en todos los Estados de la Unión Europea.

Otro aspecto fundamental que se ha abordado desde la perspectiva europea y nacional radica en el refuerzo de la coordinación de las Administraciones tributarias europeas (AATT) y el intercambio de información para evitar la evasión y el fraude fiscal. En esta línea, la Directiva del Ahorro y la nueva *Directiva 2011/16/UE del Consejo de 15 de febrero de 2011 relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad* ⁽⁶⁾ han sido claves en esta materia. De acuerdo con los artículos 1 y 2 de dicha

competencia en la imposición sobre Sociedades en Europa” en Unión Europea, Armonización y Coordinación fiscal tras el Tratado de Lisboa, Universidad Pablo Olavide, Scuola europea di alti studi tributari, septiembre, 2011; Carbajo Vasco, D. La armonización fiscal en el marco de la nueva “gobernanza económica” europea, en Boletín Cuantor Fiscal, noviembre de 2011.

⁵ Vid. Libro Verde sobre el futuro del IVA. Hacia un sistema del IVA más simple, más robusto. Bruselas, 1.12.2010. COM (2010) 695 final, donde señala como la reforma del sistema del IVA puede jugar un papel fundamental para el logro de los objetivos de la Estrategia «Europa 2020», con la vuelta del crecimiento a su nivel potencial a fin de revitalizar el mercado único y respaldar un saneamiento fiscal inteligente en los Estados miembros. “Estas mejoras requieren un sistema de IVA global que pueda adaptarse a los cambios del marco económico y tecnológico y sea suficientemente sólido para resistir las tentativas de fraude como las registradas en los últimos años. Un sistema del IVA más simple también reduciría los costes operativos para los contribuyentes y para las administraciones tributarias, lo que aumentaría los ingresos netos para el Tesoro (...) Dados los efectos que tendrá el envejecimiento de la población sobre el trabajo, el ahorro y los patrones de consumo y el gasto público en los próximos años, habrá que adaptar los sistemas tributarios. Es posible que la financiación del Estado del bienestar deba basarse menos en los impuestos sobre el trabajo y sobre las rentas del capital (ahorro), lo cual sería otro argumento en favor de una orientación hacia la imposición indirecta.”

⁶ Vid. Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE; la cual, en realidad, supone crear una auténtica base de datos común entre las AATT de toda la UE para muchas modalidades de rentas, aunque tal objetivo, con limitaciones surtirá efectos desde el día 1 de enero de 2015, conforme indica el artículo 29 de la Directiva.

directiva, los Estados Miembros de la Unión Europea cooperarán entre sí intercambiando información que guarde relación con la administración y ejecución de las leyes nacionales de los Estados Miembros en relación con *“todos los tipos de impuestos percibidos por un Estado Miembro o sus subdivisiones territoriales o administrativas, incluidas las autoridades locales, o en su nombre”*. En esta línea, también la Directiva 2013/42/UE del Consejo de 22 de julio de 2013 modifica la Directiva 2006/112/CE, por lo que respecta a la implantación de un mecanismo de reacción rápida contra el fraude en el ámbito del IVA.

También dentro de las últimas novedades en colaboración internacional, hay que destacar la implantación a todos los países de la Unión Europea del “FATCA” (*“Foreign Account Tax Compliance Act”*) que supone el desarrollo por parte de los Estados Unidos de un intercambio de información y datos con los Estados de la Unión Europea⁽⁷⁾. Se establece un acuerdo con las instituciones financieras europeas, por el que éstas se comprometen a transmitir a la autoridad tributaria norteamericana, datos sobre las operaciones financieras realizadas en cualquier país del mundo. donde dicha entidad

opere, por parte de ciudadanos norteamericanos y viceversa.

En definitiva, en pleno siglo XXI con una fuerte crisis mundial en la que los efectos de la globalización se acentúan respecto a los problemas del Estado del bienestar la orientación de la actividad financiera a políticas económicas que sirvan para paliar la crisis económica pasa a ser cuestión central no sólo de las distintas políticas de Estado sino de la europea y la mundial, que se encuentran interconectadas de forma indisoluble. A su vez, es relevante como en estos últimos años se ha intensificado el control del fraude a partir una colaboración más estrecha respecto al intercambio de información sobre transacciones europeas e internacionales.

II. CANARIAS COMO REGIÓN ULTRAPERIFÉRICA DE LA UNIÓN EUROPEA: EVOLUCIÓN Y ASPECTOS FISCALES

Ante este panorama europeo e internacional de ajuste fiscal cuál es el futuro que depara a la modificación y renovación de las especialidades fiscales canarias en el ámbito comunitario.

⁷ Vid. Convenio bilateral entre EEUU y España para implementar FATCA del 5-14-20013.

Canarias como Archipiélago Atlántico se constituye con unas características geográficas, económicas, políticas y sociales propias, que marcan sus peculiaridades en el ámbito institucional y competencial y las especialidades del REF. En este sentido, el actual artículo 46.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, EAC) señala que el REF incorpora a su contenido los principios y normas aplicables como consecuencia del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica de la Unión europea, en adelante, RUP⁽⁸⁾. Es el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento Europeo (en adelante, TFUE) el que consolida el estatuto de Canarias junto con Madeira, Azores y los Departamentos franceses de Ultramar como RUP, y profundiza en el reconocimiento de las singularidades que justifican la adopción de políticas específicas en dichos territorios.

La Comisión⁽⁹⁾ destaca que el estatuto de las RUP permite a los ciudadanos de dichos territorios disfrutar de las mismas oportunidades que las que prevalecen en el conjunto

de la Unión modulando la actuación comunitaria. Como apunta Perrot⁽¹⁰⁾, el régimen aplicable a las RUP es más favorable que el previsto para otras regiones, pero la determinación precisa de este régimen continúa dependiendo del ejercicio de la competencia discrecional de la Comisión –susceptible de un control jurisdiccional restringido– para evaluar la congruencia de las ayudas con el objetivo de un desarrollo regional.

En el caso de Canarias, el artículo 349 del TFUE supone la consolidación de un régimen especial que trata de que el Archipiélago se beneficie de medidas que permitan resolver los citados efectos negativos que se desprenden de su condición del RUP. Medidas que se insertan en el citado artículo 349, párrafo segundo. En particular, éstas afectarán a las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión.

⁸ En la actualidad, está paralizada la tercera modificación del Estatuto de Autonomía de Canarias, después de la de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, y de la realizada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre (actualmente en vigor).

⁹ Vid. Comunicación de la Comisión de 26 de mayo de 2004 para estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas, COM/2004, 343 final, pág. 4.

¹⁰ Vid. Perrot, D. “Las regiones ultraperiféricas francesas según el Tratado de Lisboa”, RTD eur 45(4), oct.-dic, 2009, pág. 723.

En estos últimos años, han sido numerosas las comunicaciones de la Comisión que insisten en la necesidad de consolidar el estatuto de las RUP dentro de la Unión Europea lo que ha influido en el tratamiento específico de las excepciones a las ayudas de Estado que entran en vigor este año hasta el 2020. Destaca por su relevancia, en primer lugar, *La Comunicación de la Comisión de 26 de mayo de 2004*⁽¹¹⁾ para estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas. En este texto se señala la necesidad de intervención directa de dichas regiones en la definición de sus intereses en las políticas fiscales y en los intercambios comerciales regionales. A su vez, se articulan las acciones destinadas a su desarrollo de acuerdo con diversos ejes de análisis y medidas orientadas a su accesibilidad, competitividad, cooperación con el resto de regiones europeas e integración. En relación a Canarias se apunta cómo el nuevo contexto de relaciones económicas reforzadas con sus vecinos debe

conducir a una reformulación de la coordinación entre instrumentos comerciales, aduaneros y fiscales, reflejados en su nueva conformación estatutaria⁽¹²⁾.

Con posterioridad, *La Comunicación de la Comisión europea de 12 de septiembre de 2007 denominada Estrategia para las regiones ultraperiféricas: logros y perspectivas* ⁽¹³⁾ las considera regiones oportunidad, al tiempo que formula recomendaciones para garantizar una óptima utilización de los instrumentos existentes en su marco financiero para su desarrollo.

También *La Comunicación de 17 de octubre de 2008 denominada Las regiones ultraperiféricas: una ventaja para Europa* insiste en la búsqueda de mayor competitividad de la Unión Europea para el desarrollo de sectores en los que dichas regiones tengan un potencial de especialización y fuertes ventajas comparativas en las que

¹¹ Vd. Com (2004) 343, Comunicación de la Comisión: “Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas”, Bruselas, 26-5-2004. Y a continuación La Resolución, de 28 de septiembre de 2005, sobre una asociación más estrecha con las regiones ultraperiféricas, DO C 227 E de 21.9.2006, p. 512.

¹² Guimerá Alfaras, M.E. “Una estrategia europea renovada para las RUP a partir de la Comunicación de la Comisión Europea “Las regiones ultraperiféricas: una ventaja para Europa”, Hacienda Canaria, núm. 25, 2008.

¹³ Vid. la Comunicación de la Comisión, de 12 de septiembre de 2007, titulada “Estrategia para las regiones ultraperiféricas: Logros y perspectivas” (COM(2007)0507), y el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, de 12 de septiembre de 2007, anexo a esta comunicación, titulado “Evolución y balance de la estrategia para las regiones ultraperiféricas” (SEC(2007)1112).

deben incidir las especialidades fiscales⁽¹⁴⁾.

La mencionada *Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010: Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, en relación a las RUP, señala cómo resulta crucial la consolidación de sus incentivos fiscales que deben orientarse a mejorar la empresa a partir de la aceleración del triángulo del conocimiento, investigación, innovación y enseñanza superior⁽¹⁵⁾ con una política ambiciosa de desarrollo sostenible⁽¹⁶⁾.

También resulta muy sugerente *El Informe sobre Las regiones ultraperiféricas en el Mercado Único: La proyección de la Unión Europea en el mundo, de 12 de octubre de 2011*⁽¹⁷⁾, Informe al Comisario Europeo Michel Barnier, presentado por Solbes que de una forma exhaustiva y muy documentada destaca las limitaciones de las economías de las RUP a causa de sus costes adicionales que generan altos índices de desempleo y los sectores a potenciar. Respecto al ámbito fiscal, apunta la necesidad de mecanismos e incentivos que compensen las

¹⁴ Vid. La Comunicación de la Comisión de 17 de octubre de 2010 titulada: “Las regiones ultraperiféricas: una ventaja para Europa” (COM(2008)0642 final).

¹⁵ Vid. A partir de la Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010 también adquieren relevancia en materia financiera de carácter general y particular para las regiones ultraperiféricas: Las Conclusiones de la sesión núm. 3022 de la reunión del Consejo de Asuntos Generales, de 14 de junio de 2010 (Documento del Consejo núm. 11021/2010). El Primer Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 24 de septiembre de 2010, sobre el impacto de la reforma del POSEI de 2006 (COM(2010)0501); La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2010, por el que se establecen medidas específicas en el campo de la agricultura a favor de las RUP (COM(2010)0498); La Comunicación de la Comisión, de 29 de junio de 2011, titulada «Un presupuesto para Europa 2020» (COM(2011)0500 - Partes 1 y 2) y La propuesta de Reglamento del Consejo, de 29 de junio de 2011, por la que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020 (COM(2011)0398).

¹⁶ Vid. La Contribución de las RUP, de 15 de enero de 2010, a la consulta pública sobre el documento de trabajo de la Comisión sobre la futura Estrategia “UE 2020” (COM(2009)0647). A continuación también resultan relevantes: La Contribución conjunta de las regiones ultraperiféricas, de 28 de enero de 2011, sobre el Quinto Informe sobre la cohesión económica, social y territorial y La Contribución de las regiones ultraperiféricas de la UE, de 28 de febrero de 2011, sobre La Comunicación de la Comisión “Hacia un Acta del Mercado Único” (COM(2010)0608 de 27 de octubre de 2010).

¹⁷ Vid. Solbes Mira, P. Las regiones ultraperiféricas europeas en el mercado único: La proyección de la Unión Europea en el mundo. Informe al Miembro de la Comisión Europea Michel Barnier, 12 de octubre de 2011. Entre otros aspectos muy relevantes, señala en lo que concierne al mercado laboral que la crisis económica ha tenido una incidencia muy fuerte en las RUP. “Mientras que las RUP experimentaron una evolución muy positiva durante los años anteriores a la crisis, se constata ahora una degradación muy importante. Ésta es particularmente marcada en las Islas Canarias, donde la tasa de empleo cayó de 62,4% en 2007 a 52,7% en 2009, siendo la caída proporcionalmente más rápida y marcada que para el conjunto del territorio español (de 65,6% a 59,8% durante el mismo período). La misma constatación puede observarse en la tasa de desempleo, que casi se triplicó entre 2007 (10,4%) y 2009, es decir con una progresión claramente superior a la del conjunto de España. Aunque las tasas de desempleo de larga duración y de las mujeres progresaron más levemente que en el conjunto de España, la tasa de desempleo de los jóvenes aumentó 25 puntos entre 2007 y 2009, hasta alcanzar 47,9%, en contraste con 37,8% para el conjunto de España.”

desventajas estructurales a las que se enfrentan estas regiones cuyos índices de desempleo son altísimos. A su vez señala que la posición geopolítica de las RUP, y especialmente de las RUP francesas y las Canarias, permite el desarrollo de inversiones geoestratégicas para explotar su proximidad a mercados clave en la zona del Caribe y en América Latina, en África Occidental y en el Océano Índico. Estas potencialidades deben desarrollarse respecto a programas de cooperación regional que impliquen también a empresas y al sector privado.

La Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de abril de 2012, sobre el papel de la política de cohesión en las RUP en el contexto de Europa 2020⁽¹⁸⁾ apunta cómo el deterioro de la situación económica causada por la crisis económica, social y financiera ha afectado especialmente a estas regiones

poniendo de relieve la debilidad estructural de sus economías y su dependencia del exterior. Por ello, la política de cohesión debe seguir siendo uno de los principales instrumentos de la acción europea para reducir las disparidades de las regiones europeas en general y de las RUP en particular, con vistas a integrarlas en el mercado interno con un fomento de su desarrollo y de la convergencia económica con la parte continental de la UE a partir del instrumento esencial de los fondos europeos. También destaca la necesidad de adaptar las políticas europeas de fiscalidad y aduaneras para reforzar la competitividad de las economías ultraperiféricas, ya que dichos dispositivos adquieren vital importancia en la diversificación de la actividad económica y creación de empleo permanente. E insiste en que, en virtud del TFUE, las RUP tienen derecho a un trato diferenciado y global, que les permita beneficiarse de un máximo de ayudas de forma que

¹⁸ Vid. Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de abril de 2012, sobre el papel de la política de cohesión en las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea en el contexto de Europa 2020 (2011/2195(INI)) que considera que las condiciones de partida de una región ultraperiférica (RUP) para lograr sus objetivos son más difíciles que el resto de los territorios no fragmentados y aislados dentro de la Unión Europea. Por ello se ha de demostrar flexibilidad respecto a las RUP en lo que se refiere a la concentración en los tres principales objetivos temáticos previstos en las nuevas propuestas de reglamentos a partir de 2014, lo que evitaría restringir de manera desproporcionada oportunidades para la diversificación y el desarrollo del potencial existente y de las posibilidades de uso de sus ventajas comparativas y competitivas.

se tengan en cuenta y se protejan suficientemente sus singularidades.

Con posterioridad, *La Comunicación de la Comisión hacia una asociación en pos de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador de 20 de junio de 2012*⁽¹⁹⁾, analizada por el II foro de las RUP, señala en relación con la modificación de los regímenes de las RUP que respecto a dichos regímenes deben prevalecer los principios de buena gestión en el ámbito fiscal (transparencia, intercambio de información y competencia leal en materia tributaria). Y han de tenerse en cuenta sus especialidades en la nueva generación de políticas para la puesta en práctica de la estrategia Europa 2020⁽²⁰⁾.

Finalmente, el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 21 de marzo de 2013 apunta que es necesario revitalizar el concepto de ultraperiferia a partir de una base jurídica específica recogida en el TFUE, dotándola de una dimensión más estratégica y ambiciosa. Y añade: "El empleo y la juventud son los principales desafíos para las RUP. La dimensión social debe ser una de las prioridades de las políticas europeas para las RUP. Por consiguiente, es necesario el desarrollo de medidas a corto medio y largo plazo a través de programas de apoyo a la educación y formación adaptados a las necesidades del mundo laboral de estas regiones, por una parte, y el apoyo a las actividades generadoras de empleo y riqueza, por otra."

Respecto a programas de movilidad entiende que es necesario que la UE garantice a los ciudadanos

¹⁹ Vid. Comunicación de la Comisión hacia una asociación en pos de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en Bruselas, 20.6.2012. COM(2012) 287 final.

²⁰ Vid. XVIII Conferencia de los Presidentes de las RUP celebrada en Las Azores el 13 y 14 de septiembre de 2012 entiende que deberían crearse otros marcos horizontales específicos dotados de medios financieros adicionales adecuados en los ámbitos de los transportes, de la energía y del turismo para dichas regiones. Respecto a la situación de Canarias, se apuesta por el impulso de nuevas fuentes de riqueza estratégica que puedan contribuir a la diversificación de la estructura productiva y al crecimiento de la economía canaria así como la profundización de dispositivos fiscales en el marco de la empresa dadas sus alarmantes cifras de desempleo.

de las RUP la igualdad de acceso a este tipo de programas, sea de empleo o de estudios. No se puede, por ejemplo, aceptar la contradicción manifiesta entre la voluntad de permitir a los jóvenes y universitarios de las RUP beneficiarse plenamente de los programas de movilidad de la UE, como el "Erasmus para todos" y la negación de su geografía, al no hacerse cargo de los gastos de transporte que supone su alejamiento, tanto para los estudiantes visitantes de las RUP como para los estudiantes de esas regiones que se trasladan a otro país de la UE.

También insiste en el apoyo al sector privado en su función de creación de riqueza y empleo: pymes/pymis, turismo, servicios a los factores de producción, agricultura, silvicultura y pesca. Y en tercer lugar, las inversiones en las grandes redes (TIC, transporte, residuos, agua, energía, etc.) que constituyen una prioridad para garantizar a los ciudadanos un acceso equitativo a servicios de interés económico general que contribuyan a aumentar la competitividad de los territorios. Finalmente, en cuanto a las relaciones con terceros países vecinos, subraya la importancia de las acciones de cooperación entre las RUP y los países vecinos, como los ACP.

En conclusión, la necesidad de políticas específicas para las RUP y la consolidación de sus especialidades, entre las que adquieren vital importancia las económicas y fiscales, ha quedado confirmada en las distintas resoluciones europeas, que han influido de forma determinante en que las nuevas directrices comunitarias contemplen dentro de las excepciones a las ayudas de Estado de forma particular a las RUP. Este último aspecto es muy relevante a los efectos de la próxima modificación del REF.

III. LAS EXCEPCIONES A LAS AYUDAS DE ESTADO CONTEMPLADAS EN LAS DIRECTRICES COMUNITARIAS EN RELACIÓN A CANARIAS

La Comisión podrá considerar excepciones a las ayudas de Estado compatibles con el mercado común las destinadas a impulsar el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, así como en las regiones contempladas en el artículo 349 del TFUE (las RUP), habida cuenta de su situación estructural, económica y social (artículo 107.3).

Las directrices vigentes respecto a la compatibilidad de las ayudas de

Estado de finalidad regional con el mercado europeo son las del período 2007-2012 que se han prorrogado hasta 2014. En la actualidad, la Comisión ya ha aprobado las directrices sobre las ayudas estatales para el período 2014-2020 que entran en vigor el 1 de julio de 2014⁽²¹⁾.

En cuanto al criterio general que se utiliza por la Comisión para entender cuáles son estas regiones menos favorecidas es el de regiones con un PIB per cápita inferior al 75% de la media de la UE. Por otro lado, las RUP también se incluyen de forma específica dentro de las excepciones que desarrollan dichas directrices para aplicar las ayudas.

El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 21 de marzo de 2013 señala respecto a las nuevas directrices que representan un verdadero avance conceptual al permitir que la Comisión considere de forma diferenciada las economías RUP en el marco de las ayudas estatales con finalidad regional. Y subraya la paradoja existente entre las prioridades de la Estrategia Europa 2020 y las insuficiencias de los marcos de competencia sobre las ayudas estatales a la investigación e

innovación o al medio ambiente en las RUP.

En el caso de Canarias, la aprobación y renovación de sus especialidades fiscales deben ser notificadas a la Comisión que estudiará si cumplen con los nuevos indicadores establecidos. Los parámetros marcados por dichas directrices son:

- a) El número de empleos directos creados por la inversión. Dicho indicador se considera prioritario a la contribución al desarrollo regional, vinculado a la calidad de los empleos creados y al nivel de formación requerido.
- b) El número de empleos indirectos creados. Dicho indicador considera la Comisión que garantiza unos efectos colaterales amplios en la región.
- c) El compromiso por el beneficiario de participar en actividades de formación respecto a la mano de obra para mejorar su cualificación general o específica.
- d) El agrupamiento de empresas del mismo sector que garantiza una mayor eficiencia.

²¹ Vid. Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020, Diario Oficial de la Unión Europea de 23.7.2013, 2013/C, 209/01.

- e) La transferencia de tecnología (difusión de conocimientos), sobre todo, en inversiones en sectores industriales.
- f) La cooperación con instituciones locales de enseñanza superior por parte de la nueva instalación de producción.
- g) La duración de la inversión como indicador de compromiso duradero.

Resulta interesante respecto al indicador de cooperación con instituciones de enseñanza superior como El Informe de Medidas Económicas y Fiscales para el fomento de la innovación y la financiación de las universidades, encargado por el Consejo Social de la ULPGC ⁽²²⁾ justifica la propuesta de materialización de los gastos de investigación, desarrollo e investigación junto con las actividades

de I+D+i en los futuros incentivos fiscales del REF.

IV. PROPUESTAS RESPECTO A LOS NUEVOS INCENTIVOS FISCALES Y ECONÓMICOS DEL REF

En la actualidad, se está cerrando la negociación entre el Estado y la Comunidad Autónoma canaria en relación a la modificación del nuevo REF, que con posterioridad tendrá que ser autorizado por la Unión Europea.

A nivel interno se plantean distintas propuestas ⁽²³⁾ para hacer más efectivos los incentivos fiscales y económicos del REF. En cuanto a los incentivos fiscales, se propone que se mantengan tanto la deducción por inversiones en Canarias (en adelante, DIC) como la Reserva para inversiones en Canarias (en adelante, RIC). En ambos beneficios con la

²² Vid. Informe del Consejo Social de la ULPGC de julio de 2012 sobre medidas económicas y fiscales para el fomento de la innovación y la financiación de las Universidades reforma del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Período 2014-2020, donde se justifica la propuesta de materialización de los gastos de investigación, desarrollo e investigación en tanto que las actividades de I+D+i, por definición, se desarrollan con intención de lograr la diversificación de la actividad de un establecimiento para la elaboración de nuevos productos o la transformación sustancial en el proceso general de producción de un establecimiento.

²³ Vid. Resolución aprobada 81/CG-002 por el Pleno del Parlamento de Canarias, en sesión celebrada los días 14 y 15 de febrero de 2012, sobre la Comunicación del Gobierno sobre los objetivos de Canarias en la Unión Europea para el período 2014-2020. VIII legislatura, año 2012, núm. 71, 5 de marzo. Y Comunicación del Gobierno, relativa a la renovación del REF para el período 2014-2020, año 2012, 13 de julio, núm. 234; Vid. Propuesta del Parlamento de Canarias relativa a la renovación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias de 17 de julio de 2012. Vid. Informe del Consejo Económico y Social de Canarias 2010-2011 sobre la situación económica, social y laboral de Canarias, julio de 2011, Colección de Informes Anuales, número 19.; Vid. Confederación regional de empresarios de las Islas Canarias. Documento de bases sobre la actualización del Régimen Económico y Fiscal de Canarias para el período 2014-2020, febrero de 2013; CATPE. Informe sobre renovación y actualización del REF,

introducción de reformas que los hagan más competitivos para la creación y mantenimiento de empleo de las empresas canarias.

En relación a la DIC, Martín Cáceres⁽²⁴⁾ señala que debe mantenerse, no solo la deducción por inversión en elementos del activo fijo regulada en la Disposición Adicional Duodécima de la Ley 43/1995 de 27 de diciembre con la extensión –a los elementos del activo fijo usados– prevista en el artículo 94 de la Ley 20/199. También deben considerarse aplicables las deducciones previstas que se integran en el régimen especial canario a pesar de su supresión consumada o prevista en el resto del territorio nacional, si bien en el menor importe resultante de la aplicación de los porcentajes incrementados del artículo 94 a los tipos reducidos vigentes en el régimen general en el período impositivo inmediato anterior a su derogación.

También Martín Domínguez⁽²⁵⁾ apunta la necesidad de una única norma que regule la DIC de acuerdo con el principio de seguridad jurídica y

la recuperación del diferencial con la península disminuido tras la entrada en vigor de la Ley 14/2013, de apoyo a los emprendedores junto con la ya citada ampliación de las inversiones aptas para la DIC, entre otras en bienes intangibles.

En esta línea, la Propuesta del Parlamento de Canarias⁽²⁶⁾ hace un listado de las inversiones y gastos a los que debería afectar la DIC: Adquisición de activos tangibles e intangibles, inversiones estratégicas con alto valor añadido, especialmente en el caso de los transportes y la conectividad; I+D+i, con especial atención en el emprendimiento tecnológico y el aprovechamiento de los recursos investigadores de nuestras Universidades, Centros de investigación, y Parques científicos y tecnológicos; inversiones culturales, concesiones administrativas y proyectos de colaboración público-privada, las inversiones en energías renovables y sistemas que mejoren la eficiencia energética de edificios e instalaciones.

²⁴ Vid. Martín Cáceres, A.F. “La reforma silenciosa del Régimen especial de deducciones por inversiones en Canarias”, ponencia presentada al Congreso Internacional Mercado europeo y fiscalidad, diciembre 2013.

²⁵ Vid. Martín Domínguez, E. “Las expectativas de la RIC, de la DIC y de las bonificaciones a la producción de bienes, ante el nuevo REF”, ponencia presentada al Congreso Internacional Mercado europeo y fiscalidad, diciembre 2013.

²⁶ Vid. Propuesta del Parlamento de Canarias relativa a la renovación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias de 17 de julio de 2012

En relación a la RIC se apuntan alternativas y nuevos sectores estratégicos para su materialización. En particular, se citan aquellos proyectos que supongan claras apuestas para el futuro de la economía canaria como es el caso de la inversión pública, donde se señalan fórmulas de canalización del ahorro privado hacia inversiones productivas, entre otras, a través de deuda pública, diversos instrumentos financieros, o el modelo de cuenta de ahorro para la suscripción de títulos valores emitidos por entidades públicas canarias⁽²⁷⁾. Asimismo, se plantea que se facilite la

materialización indirecta de los gastos en investigación, desarrollo e innovación tecnológica, que tendrían la consideración de inversiones iniciales. Y a su vez se explicita la necesidad de ampliar el concepto de innovación, y mejorar la acreditación de las actividades de I+D+i y la inserción laboral; Incrementar la base de cálculo para la materialización de la RIC en actividades de I+D+i y contribuir a la protección del medio ambiente ⁽²⁸⁾. Y a su vez los distintos informes proponen introducir mejoras en su aplicación para potenciar el incentivo.

²⁷ Vid. Propuesta del Parlamento de Canarias relativa a la renovación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias de 17 de julio de 2012, que apunta que tales inversiones aptas deberían incluir entre otras de similar naturaleza: deuda pública canaria, cualquier tipo de instrumento financiero que redunde en beneficio de la financiación e impulso de proyectos empresariales en Canarias, ya sean públicos, privados o público-privados, abriéndose fórmulas operativas de los agentes como la titularidad de activos en proyectos empresariales y de inversión, etc.

²⁸ Vid. Informe del Consejo Social de la ULPGC de julio de 2012 sobre medidas económicas y fiscales para el fomento de la innovación y la financiación de las Universidades reforma del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Período 2014-2020. En cuyas conclusiones señala que como una forma clara de promover las actividades de I+D+i en Canarias y como RUP supone incluir en la parte económica del REF propuestas específicas en relación a estos sectores. En particular, para incentivar las actividades de I+D+i en Canarias y a su vez mejorar la financiación de sus universidades se incluyen tanto en la parte económica como fiscal del REF una serie de propuestas específicas: obligada toma en consideración de Canarias como región ultraperiférica en la elaboración del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y del Plan Estatal de Innovación; considerar como materialización de la RIC el duplo de los desembolsos en I+D+i; su concreción como inversión inicial, facilitando así la materialización indirecta, y que el concepto de innovación tecnológica se defina en particular para Canarias y no se condicione a su activación posterior. transferencias corrientes a las universidades canarias por estudiante deben conservar como mínimo la media alcanzada hasta el presente, y tanto los estudiantes como los profesores han de ver compensado el efecto de la ultraperifericidad de Canarias. Esto debe reflejarse, entre otras medidas, en menores tasas académicas para los primeros y en mayores facilidades para ambos en el desplazamiento y estancia en otras regiones de acuerdo con necesidades formativas o de investigación. Estas facilidades se harán más notables en el intercambio científico y cultural con América y África.

Por otro lado, es importante reflexionar respecto a que en Canarias la tradicional franquicia fiscal sobre el consumo que se recoge en el EACAN ha ido disminuyendo. En particular, se han incrementado los tipos impositivos del Impuesto General Indirecto Canario (en adelante, IGIC) por La Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales. Y se han creado nuevas figuras impositivas autonómicas relativas a la tributación medioambiental. En particular: El impuesto sobre el impacto medioambiental causado por los grandes establecimientos comerciales; El impuesto sobre el impacto medioambiental en las actividades de transporte y distribución de electricidad por una red de alta tensión. Además de la tributación por prestación de servicios de comunicaciones electrónicas a través de instalaciones que producen un efecto negativo en el medio ambiente.

La imposición indirecta en Canarias ha ido aumentando sus tipos impositivos caso del IGIC y AIEM y por otro lado han aparecido nuevas figuras impositivas que afectan a

dicho consumo como es el caso también desde la perspectiva estatal del Impuesto sobre la electricidad. Por otra parte, respecto a la franquicia aduanera y la libertad comercial de importación y exportación han quedado muy limitadas por la aplicación del Código Aduanero comunitario. A parte de estos factores, se han producido modificaciones en la estructura actual del mercado de forma que a partir del aumento de los márgenes de beneficio empresarial el consumidor final en Canarias no encuentra una diferencia vía precios respecto del mismo producto en relación a la Península o Baleares. Y por otro lado, el contribuyente isleño se encuentra con gravámenes relevantes en la importación de productos ya sujetos al IGIC⁽²⁹⁾.

En esta línea, se ha ido generando un amplio debate social que recogió el Comité de reforma del EAC⁽³⁰⁾ en su actas al entender de forma unánime que sería deseable dado que la imposición sobre el consumo ha disminuido su diferencial fiscal en Canarias respecto al resto del

²⁹ Vid. Blasco Arias, L.M. "IGIC a la importación, armonización fiscal y principio de igualdad tributaria", ponencia presentada al Congreso Internacional Mercado europeo y fiscalidad, diciembre 2013; Rodríguez Díaz, M. "Cambiar el REF para mejorar la competitividad de la economía canaria", ponencia presentada al Congreso Internacional Mercado europeo y fiscalidad, diciembre 2013.

³⁰ Vid. Comité para la reforma del EAC, Acta de la reunión núm. 22 de 3 de diciembre de 2004.

territorio, que se introduzcan medidas en el IRPF que beneficien a todos los sectores de la población (p. ej. disminución de los tipos de gravamen) no sólo a empresarios y profesionales. De esta manera, se harían realmente efectivos en el Archipiélago los principios de justicia tributaria del artículo 31.1 de la CE.

También se señala la introducción de medidas de reforma del REF no contempladas en la actualidad en los distintos informes y en la propuesta del Parlamento de Canarias⁽³¹⁾. Es el caso del establecimiento de exenciones de las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo de las empresas y reducciones de la base imponible del IRPF y del Impuesto sobre Sociedades. Medidas que se han autorizado por la Comisión Europea en los DOM⁽³²⁾.

Dentro de las medidas fiscales de carácter especial, se propone respecto a la ZEC su ampliación de los actuales límites de base imponible para proyectos internacionales y su plazo de

aplicación hasta 2026 junto con otras medidas encaminadas a hacerla más competitiva a nivel internacional como es el caso de la eliminación de las restricciones de implantación geográfica; la aplicación de la deducción por doble imposición interna de dividendos; la revisión y ampliación del listado de actividades autorizadas y la implementación de medidas complementarias para generar la atracción de inversiones junto con la actualización del sistema y órganos de gestión⁽³³⁾.

Finalmente, los incentivos económicos del REF, orientados en la actual Ley 19/94 a la creación de empleo y a compensar las desventajas estructurales del Archipiélago en cuanto a lejanía e insularidad, se entiende que deben ser desarrollados y ampliados. Para ello, se propone la necesidad de impulsar y reforzar una estrategia de medidas e incentivos en sectores claves como el transporte, las telecomunicaciones, la energía, el turismo, la Universidad y el medioambiente. En particular, el

³¹ Vid. Resolución aprobada 81/CG-002 por el Pleno del Parlamento de Canarias, en sesión celebrada los días 14 y 15 de febrero de 2012 y Confederación regional de Empresarios de las Islas Canarias. Documento de bases sobre actualización del Régimen Económico y Fiscal de Canarias para el período de 2014-2020, de febrero de 2013.

³² Vid. Ayuda de Estado núm. 439/2008 por la que la Comisión europea autoriza a Francia a conceder exenciones de las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo de las empresas en los departamentos franceses de Ultramar (DOM).

³³ Vid. Propuesta del Parlamento de Canarias relativa a la renovación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias de 17 de julio de 2012, pág. 12. Vid. Barrera Vera, B. Ponencia sobre la Zona Especial Canaria y la modificación del REF presentada al Congreso Internacional Mercado europeo y fiscalidad, diciembre 2013.

artículo 4 de la Ley 19/94 mantiene la necesidad de que en Canarias se establezcan tarifas portuarias y aeroportuarias diferentes y reducidas en relación a las vigentes a nivel nacional. Por otro lado, la atención al carácter estratégico del turismo como se establece en el artículo 19.1 de la Ley 19/94 propone la dotación de un plan estratégico potenciando las campañas de promoción turística y formación técnico profesional del sector. Y en cuanto a los precios de la energía, se señala la necesidad del establecimiento de un sistema de compensación que garantice en las Islas Canarias la moderación de dichos precios (artículo 11.1 de la Ley 19/94).

Para concluir, resulta fundamental que se tenga en cuenta por todas las instancias (europea, estatal, autonómica y local), en el proceso de modificación y aprobación del nuevo REF la idea ya plasmada en la jurisprudencia constitucional respecto a que el REF interpreta la sociedad canaria en función de sus necesidades y los valores que han de ser protegidos en cada momento histórico concreto. En este sentido, la franquicia fiscal sobre el consumo y la aduanera, propias de los puertos francos del siglo XIX, y que se mantienen hasta hoy configuradas en el EAC, han desaparecido. Por tanto, el REF ha de establecerse de acuerdo

con la nueva realidad económica global del siglo XXI para que sea un instrumento eficaz al servicio del desarrollo económico y social de Canarias contemplando los principios constitucionales de justicia tributaria y solidaridad en el reparto de la carga fiscal de todos los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA.

Clavijo Hernández, F. y VVAA. Informe de la Comisión para el análisis de los problemas de la aplicación de la reserva para inversiones en Canarias, Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid, 2000.

Di Pietro, A., Lasarte Álvarez, J., Adame Martínez, F. Armonización y coordinación fiscal en la Unión Europea. Situación actual y posibles líneas de reforma, Centro de Estudios Financieros, 2010.

Di Pietro, A. "La debilidad de la armonización y la fuerza de la competencia en la imposición sobre Sociedades en Europa" en Unión Europea, Armonización y Coordinación fiscal tras el Tratado de Lisboa, Universidad Pablo Olavide, Scuola europea di alti studi tributari, septiembre, 2011

Fornieles Gil., A. La fiscalidad de las regiones ultraperiféricas. CISS, Valencia, 2008.

Guimerá Alfaras, M.E. La influencia del Derecho comunitario de las regiones ultraperiféricas en la regulación de las especialidades fiscales canarias, Tesis doctoral, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2009.

-"Una estrategia europea renovada para las RUP a partir de la Comunicación de la Comisión Europea "Las regiones ultraperiféricas: una ventaja para Europa", Hacienda Canaria, núm. 25, 2008.

Mauricio Subirana, S. "La fiscalidad de las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea" en El Derecho Tributario en tiempos de crisis económica. Opciones de política fiscal, Hispalex, Sevilla, 2011.

-"La reserva de inversiones y el Régimen Económico Fiscal de Canarias. Perspectivas", en La reserva de inversiones en Canarias. Examen crítico y expectativas de su modificación normativa. Tirant monografías 725, Valencia, 2010.

Nuñez Pérez, G. "Las especialidades fiscales canarias: visión general sobre los incentivos en la imposición indirecta", en Hacienda canaria, número 35, 2011.

VVAA. Medidas económicas y fiscales para el fomento de la innovación y la financiación de las Universidades. Reforma del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (Período 2014-2020), Consejo Social, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2012.

VVAA. Fiscalidad empresarial en Europa y Competitividad, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.

Yanes Santana, E., González Pérez, A. y Correa Rodríguez, A. "Notas sobre el nuevo Régimen Económico y Fiscal de Canarias", Hacienda Canaria, núm. 21, 2008.

Solbes Mira, P. Las regiones ultraperiféricas europeas en el mercado único: La proyección de la Unión Europea en el mundo. Informe al Miembro de la Comisión Europea Michel Barnier, 12 de octubre de 2011.