

**EL COMPORTAMIENTO DE LOS IMPUESTOS EN CANARIAS EN EL
CONTEXTO DE UN CICLO ECONÓMICO CON CRISIS (1986-2017).
ALGUNAS REFLEXIONES PARA EL DEBATE**

SANTIAGO RODRÍGUEZ FEIJÓO

Profesor Titular de Universidad, ULPGC

JOSÉ LUIS RIVERO CEBALLOS

Catedrático de Universidad, ULL

RODOLFO ESPINO ROMERO

Profesor Titular de Universidad, ULPGC

SUMARIO

Introducción.

- I. Ciclos de producción y empleo en Canarias.
- II. Los ciclos de recaudación de los principales impuestos con origen en Canarias a lo largo del siglo XXI.
- III. Relación entre la producción y la recaudación.
- IV. Discusión y conclusiones.

Resumen del contenido:

El objetivo de este trabajo es analizar el comportamiento de la recaudación de las principales figuras impositivas en Canarias, en el contexto de la mayor crisis sufrida por la economía del archipiélago en los últimos sesenta años, con la finalidad de debatir acerca de las distintas alternativas a la hora de modificar el sistema tributario autonómico.

Los resultados muestran que la recaudación es muy sensible a las situaciones de crisis económica, sobre todo la imposición indirecta, y también que ésta es la que mayor capacidad de recuperación presenta en la fase de salida de las crisis. En la época de crisis, las caídas en la recaudación combinadas con el incremento de las necesidades de la Sociedad, y con la aplicación de políticas de austeridad en el gasto público, han acentuado los niveles de pobreza en las islas. Y en la fase de salida de la crisis, el uso de los tributos con el objetivo de beneficiar a los más desfavorecidos mediante la reducción de su carga impositiva no está teniendo los efectos deseados: para compensar a los grupos sociales más perjudicados por la crisis económica es necesario garantizar unos niveles de ingresos suficientes que permitan promover de forma efectiva una distribución de la renta regional y personal más equitativa, sobre la base de un sistema impositivo que le dé más peso a la capacidad de pago (imposición directa) que a la satisfacción de las necesidades (imposición indirecta) y que profundice en la búsqueda de nuevas fuentes de recursos públicos ligados a objetivos de sostenibilidad y de responsabilidad en el uso de los recursos naturales por parte de la actividad económica privada.

INTRODUCCIÓN

En lo que va del siglo XXI la economía canaria ha completado un ciclo. Tomando como referencia el Producto Interior Bruto a precios de mercado (PIBpm) en términos constantes de la Contabilidad Trimestral de Canarias elaborada por el ISTAC, a principios del siglo actual la economía de Canarias se encontraba en un pico de actividad, en el que se mantuvo hasta el año 2007, con crecimientos medios anuales por encima del 3%. Durante ese período existía una fuerte ilusión monetaria, el PIBpm corriente crecía a un ritmo del 7% anual¹ y el empleo crecía incluso más que la economía en términos reales (ya que lo hacía al 3,7%²). Poca importancia se le daba en ese momento a que el paro siguiese creciendo con tasas similares al empleo o que la deuda pública también creciese al mismo ritmo que lo hacía el PIBpm corriente. Predominaba la idea de que la economía europea se sustentaba sobre unos cimientos muy sólidos, entre los cuales se encontraba el euro, que se había metido en la cartera

¹ ISTAC, www.gobiernodecanarias.org/istac.

² Combinación de datos correspondientes a Afiliados (Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social), Empleo Registrado (ISTAC) e INE (Encuesta de Población Activa).

de los europeos en el año 2002 y que incluso se llegó a ver como una posible alternativa al dólar.

La economía canaria estaba aprovechando este contexto, bajo la dirección de un sector turístico que arrastraba al resto de la economía y que extendía sus efectos positivos sobre la Sociedad a través del elemento más dinamizador y distributivo posible, los salarios, cuya masa salarial crecía a ritmos similares al PIBpm corriente³.

Lo que pasó entre los años 2008 y 2013 a nivel de la economía mundial ha sido calificado como Gran Depresión por algunos medios de comunicación⁴. En España, y en concreto en Canarias, el término parece adecuado, sobre todo si hablamos de empleo y generación de desigualdades. Tanto en términos del número de afiliados a la Seguridad Social, como del empleo registrado o de los ocupados de la Encuesta de Población Activa (EPA), en el año 2013 en Canarias existen menos efectivos que los que había 10 años antes. A lo largo de este sexenio, Canarias perdió entre un 17% y un 18% del empleo que tenía antes de la crisis y duplicó, e incluso triplicó, el número de parados, dependiendo de si usamos como fuente el paro registrado o el paro según la EPA. Esto al menos tuvo dos consecuencias negativas. Por un lado, los salarios han perdido capacidad de distribución de la riqueza, que sufren especialmente quienes han perdido el empleo, haciendo crecer la brecha entre ocupados y parados, con el consiguiente incremento de las desigualdades económicas. Por otro lado, el sector público se ha visto obligado a destinar más recursos a corregir estos efectos, pero su origen difícilmente puede provenir de la actividad recaudadora, lo que le ha llevado a endeudarse. Sin embargo, la posición de España y por extensión de Canarias en el mercado de la deuda es muy débil. En este sentido, por un lado, el euro, que hasta ahora se había visto como un cimiento sólido para el crecimiento, muestra sus debilidades; por otro lado, el sistema financiero español, sobre el cual se habían declarado maravillas y que se ponía de ejemplo a nivel mundial, se resquebraja y se convierte en demandante de recursos que son suministrados por el sector público. La consecuencia de ello es que España ha pasado de pagar casi 16.000 millones por

³ INE, www.ine.es.

⁴ The Wall Street Journal, New York Times.

intereses de la deuda en el año 2008 a gastar más de 28.000 millones en el año 2013; y todo ello en un contexto de continuo encarecimiento del endeudamiento público⁵.

La respuesta de España, en la línea exigida por la Unión Europea, fue la aplicación de políticas de austeridad, garantizar el mantenimiento del *statu quo* del sistema financiero español y establecer legalmente el compromiso del cumplimiento prioritario con las obligaciones relativas a la deuda del Estado. Esta respuesta, y sobre todo la aplicación de las políticas de austeridad, trajo consigo un incremento de las desigualdades sociales con una clara incidencia sobre los indicadores de pobreza. En concreto, en Canarias el crecimiento de las desigualdades durante el período 2008-2013 se ha caracterizado porque cada vez hay más pobres y también más ricos. La desigualdad no se produce como consecuencia de que unos mejoren más que otros, sino porque unas personas empeoran más que otras (Martínez et al., 2017).

A partir del año 2014, Canarias salió técnicamente de la recesión. Su PIBpm corriente recupera el signo positivo en sus tasas de cambio anuales, con una evolución creciente que va desde el 0,7% en el año 2014 hasta el 4,11% en el año 2017⁶. Esto significa que en el año 2016 Canarias recuperó los niveles de PIBpm a precios corrientes del año 2008 (máximo de la serie) y que en el 2017 superó dicho valor también en términos constantes. El empleo no se ha quedado al margen de esta recuperación, creando entre el 2013-2017 en torno a los 110.000 puestos de trabajo, aunque con ello no se ha llegado aún a alcanzar los puestos de trabajo que había en el año 2007.

El ciclo descrito para lo que va de siglo XXI, tanto en términos de producción como de empleo, tiene una forma muy peculiar cuando se representa gráficamente en un eje cartesiano, en donde el eje de abscisas indica el nivel de la magnitud en cuestión (producción o empleo) para distintos períodos de tiempo y en el eje de ordenadas se muestra la tasa de cambio entre cada dos períodos consecutivos de tiempo. La forma que se observa es la de una espiral. Esta forma solo se observa cuando el ciclo incluye una fase de decrecimiento o crisis.

⁵ El 24 de julio de 2012 la prima de riesgo española alcanzó el máximo de 638,42 puntos.

⁶ INE, www.ine.es.

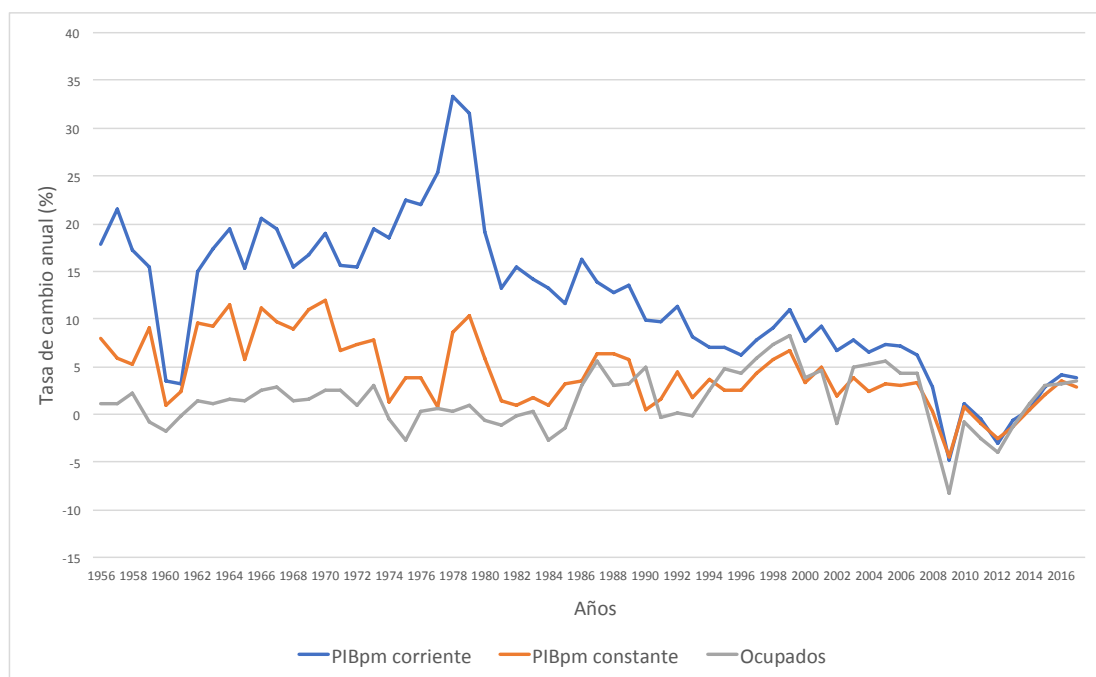
Lo que se pretende analizar en este trabajo es cómo responden los ingresos de los principales impuestos que se recaudan en Canarias a la presencia de un ciclo en espiral de su economía.

Para contestar a esta pregunta, en el epígrafe primero cuantificaremos con una perspectiva histórica la forma de los ciclos de producción y empleo en Canarias, con el objeto de demostrar lo atípico que ha sido el último ciclo de la economía de Canarias e identificar su forma en espiral. En el punto segundo describiremos la evolución de la recaudación de las principales figuras impositivas exigidas en Canarias a lo largo del siglo XXI. En el epígrafe tercero analizaremos la relación entre producción y recaudación, dejando el punto cuarto para la discusión de los resultados y el debate sobre la efectividad e idoneidad de algunas de las medidas tomadas en el ámbito de la tributación.

I. CICLOS DE PRODUCCIÓN Y EMPLEO EN CANARIAS

El análisis de los ciclos económicos requiere de series temporales amplias y homogéneas. Por ello, en este apartado utilizaremos las series elaboradas por De la Fuente (2017) de las macromagnitudes PIBpm corriente y constante y ocupados. Sus tasas de variación anuales se representan en la figura 1 para el período 1956-2016.

Figura 1. Ciclos de la producción y el empleo en Canarias. 1956-2016.



Fuente: De la Fuente (2017). Elaboración propia.

La figura 1 es elocuente a la hora de identificar el período anómalo que ha vivido la economía canaria entre los años 2008 y 2013 y que se puede definir como el peor de los últimos 60 años. Según esta fuente, la economía de las islas nunca había vivido una fase de decrecimiento de su producción hasta llegar al año 2009, ni en términos reales ni en términos corrientes. En el año 2008 se inició una recesión del tipo “bote de pelota”, en el sentido de que hay una fuerte recesión en el año 2009, seguida de un rebote positivo en el año 2010, entrando nuevamente en valores negativos a lo largo del siguiente trienio, con un nuevo valor mínimo en el año 2012, asemejándose a la figura que forma una pelota al dejarla caer. En este año se inició una nueva fase de aceleración que, como ya hemos dicho, alcanzó nuevamente tasas de cambio positivas en el año 2014 y que se mantienen hasta la actualidad.

Por su parte, el ciclo del empleo presenta dos subperíodos. El primero va desde el año 1956 hasta el año 1985. Lo define el hecho de que sus tasas de cambio son inferiores a las de la producción en términos constantes (también corrientes), identificándose el año 1960, mediados de la década de los setenta y la primera mitad de los ochenta como períodos de pérdida del número de ocupados. El segundo período que se identifica abarca desde el año 1986 hasta la actualidad. En este subperíodo

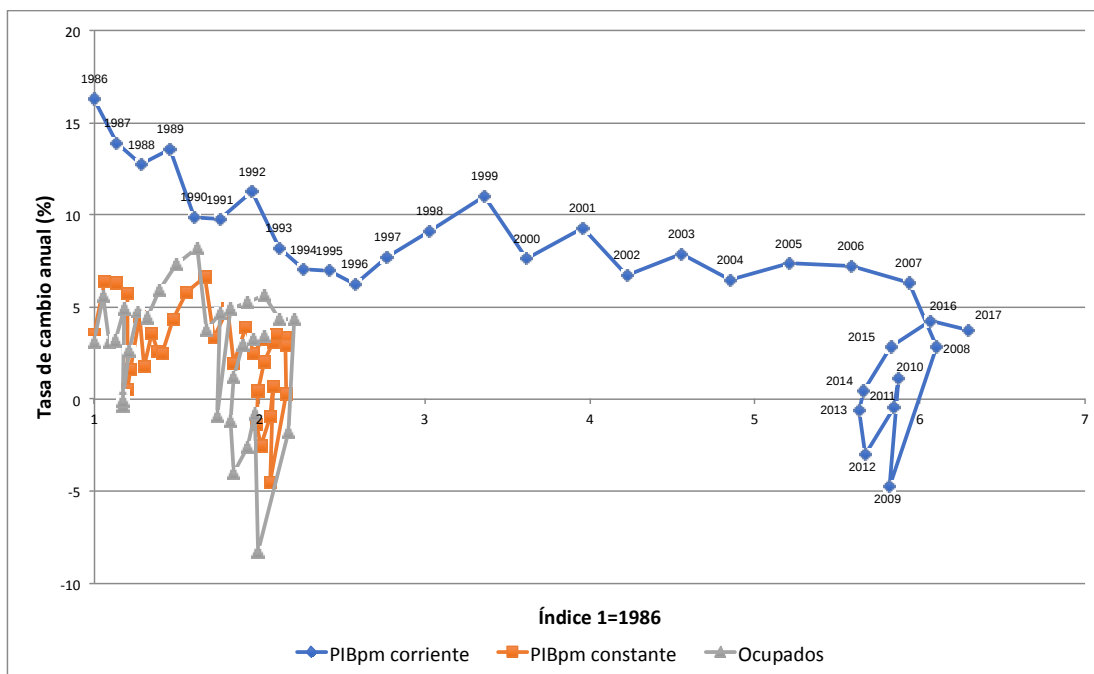
destacan dos cosas. Por un lado, los cambios en la producción y el empleo son más similares en tamaño. Y segundo, en épocas de crecimiento económico sólido el empleo tiende a crecer incluso por encima de la producción; pero, en épocas de crecimiento moderado o decrecimiento de la producción, el empleo empeora sensiblemente al compararlo con la evolución de la producción.

Con la finalidad de caracterizar con más detalle este último subperíodo, se ha elaborado la figura 2. Los datos proceden de la misma fuente, pero se ha añadido el dato del año 2017 usando como fuentes de enlace los datos de la Encuesta de Población Activa⁷ y la Contabilidad Regional de Canarias⁸. En el eje de abscisas se han representado los números índices tomando como base el año 1986 de las magnitudes PIBpm corriente y constante y ocupados. En el eje de ordenadas se representan las tasas de cambio anuales para las tres magnitudes. Cada punto del gráfico representa un año. Este formato de gráfico es muy útil para identificar y cuantificar los efectos de las crisis y su recuperación. En épocas de crecimiento, la gráfica se desplaza hacia la derecha sobre la parte positiva del eje de ordenadas, mientras que en épocas de recesión lo hace hacia la izquierda sobre la parte negativa de dicho eje. Mientras el valle del ciclo no entre en recesión, el desplazamiento en este tipo de gráfico es hacia la derecha. Por el contrario, las fases de recesión rompen este comportamiento y se observa un retroceso que se mantiene durante el período de decrecimiento. Cuando después de una crisis se vuelve al crecimiento, se completa la espiral del ciclo en presencia de crisis al volver a crecimientos positivos en el eje de ordenadas y a desplazamientos hacia la derecha en el de abscisas. Esta espiral se identifica perfectamente en la figura 2.

⁷ INE, www.ine.es.

⁸ ISTAC, www.gobiernodecanarias.org/istac.

Figura 2. Evolución acumulada y cambio anual de la producción y el empleo. 1986-2017.

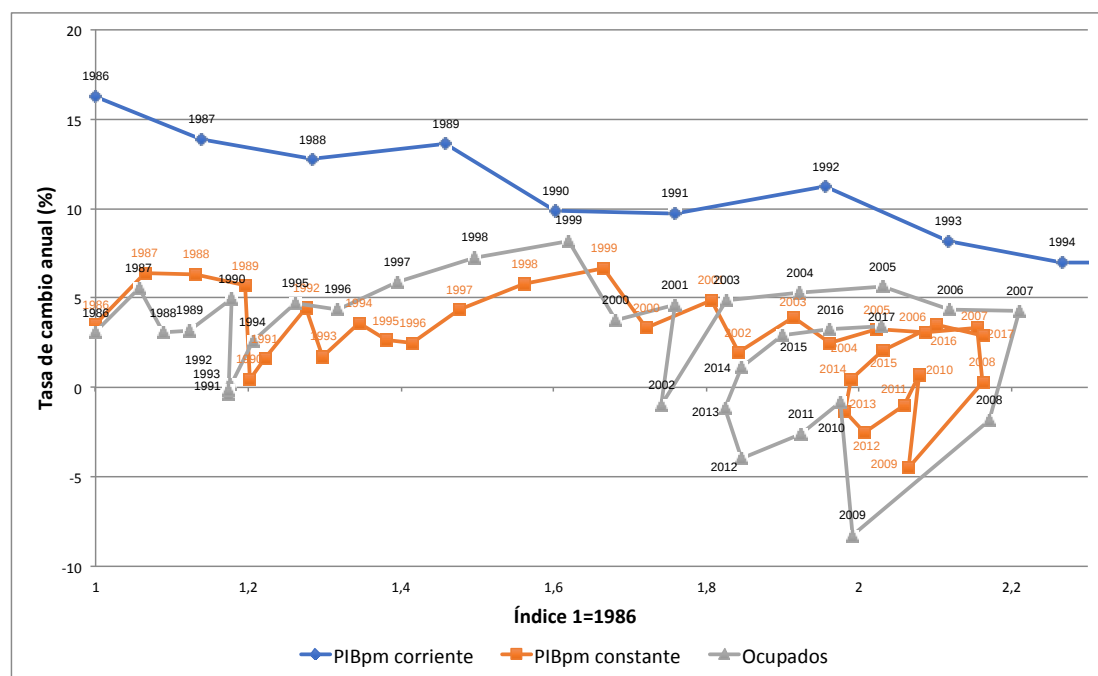


Fuente: De la Fuente (2017), ISTAC e INE. Elaboración propia.

Desde el año 1986 hasta el año 2017 el PIBpm corriente en Canarias se ha multiplicado por 6,3. El período de crisis y posterior recuperación de la producción de la última parte de la muestra destaca claramente en la figura con esa forma de espiral. El punto de mayor retroceso acumulado en el PIBpm corriente se alcanzó en el año 2013, en el cual su producción fue ligeramente superior a la del año 2006. La evolución de esta magnitud en los años 2014-2017 ha permitido superar en el último año el nivel máximo que se había alcanzado antes de la crisis (año 2008).

El comportamiento del empleo es más parecido al del PIBpm en términos constantes. Como se puede ver, el valor de la producción entre 1986 y 2017 ha tenido un componente monetario muy importante: mientras que el PIBpm corriente se ha multiplicado por 6,3 entre los años 1986 y 2017, en términos constantes o de empleo solo lo ha duplicado en el mismo periodo. La figura 3 es una ampliación de la parte izquierda de la figura 2.

Figura 3 Evolución acumulada y cambio anual de la producción en términos constantes y el empleo. 1986-2017.



Fuente: De la Fuente (2017), ISTAC e INE. Elaboración propia.

En términos reales, la comparación temporal muestra que la caída del PIBpm ha sido más intensa que en términos corrientes: mientras que en términos corrientes la producción se situó en el año 2013 ligeramente por encima de la del año 2006, en términos reales el retroceso en el año 2013 cayó a niveles del año 2004. Cuantitativamente, la producción en términos reales en el año 2013 es un 8,4% más baja que la del año 2008 (valor máximo del PIBpm). El empleo más que duplicó esta cifra con una caída del 17,5% para el período 2007-2013, volviendo a niveles del año 2003.

Pero, así como se perdió producción y empleo entre 2008 y 2013, esas variables se recuperaron a partir del año 2014, tal y como se ve en la figura 3. En ella se puede observar que en el año 2017 la producción en Canarias alcanzó un nuevo máximo absoluto. Y el empleo, a pesar de que en el año 2017 aún estaba en los niveles del 2005, muestra signos claros de recuperación. De hecho, de guiarnos por el número de afiliados a la Seguridad Social, los 803.010 afiliados que se registraron en septiembre de 2018 suponen un nuevo máximo histórico en la serie.

II. LOS CICLOS DE RECAUDACIÓN DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS CON ORIGEN EN CANARIAS A LO LARGO DEL SIGLO XXI

Se ha visto en el epígrafe anterior cómo el período que va desde los años 2007/2008 hasta el año 2018 dibuja una espiral completa de los ciclos de producción y empleo en presencia de crisis, en el sentido de que después de 10 años estamos de nuevo en el mismo punto. Ello no significa que todo el sistema recupere la posición de partida. La evidencia que marcan los estudios sobre el tema es que, después de ese período, la distribución de la riqueza no es la misma, siendo los pobres más pobres y los ricos más ricos; los salarios de quienes recuperaron el empleo son más bajos que los que tenían antes de la crisis y cada vez el tener trabajo es una vacuna menos efectiva contra la pobreza, al igual que la formación (Llano, 2018). En este contexto, los impuestos juegan un papel importante. Son los recursos de los que dispone la Administración Pública para financiar sus políticas de prestación de los servicios públicos y de protección social de los más desfavorecidos. Ahora bien, ¿hasta qué punto los ingresos por impuestos se ven afectados por un ciclo en espiral de la economía? En este epígrafe nos centraremos en el estudio del ciclo de la recaudación en Canarias.

Espino (2018) realiza un pormenorizado análisis de la recaudación en Canarias por figuras impositivas para el período 1982-2016. Usando como base esta fuente para el período 2000-2016, se observa que casi la mitad de la presión fiscal en las islas se debe a las cotizaciones a la Seguridad Social (CSS), que juntamente con Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto General Indirecto de Canarias (IGIC), las dos figuras impositivas que le siguen en importancia, llegan en algunos años a representar más del 80% de la recaudación realizada en Canarias. En cuanto a la evolución temporal de la recaudación, ésta en su conjunto se ha incrementado un 72,8% desde el año 2000 hasta el año 2016. Por figuras, tanto la recaudación por CSS como por IRPF lo han hecho con menor intensidad (65,6% y 55,5%, respectivamente), mientras que el IGIC ha crecido un 108%, en gran medida apoyado sobre el incremento de tipos que opera a partir de mediados del año 2012.

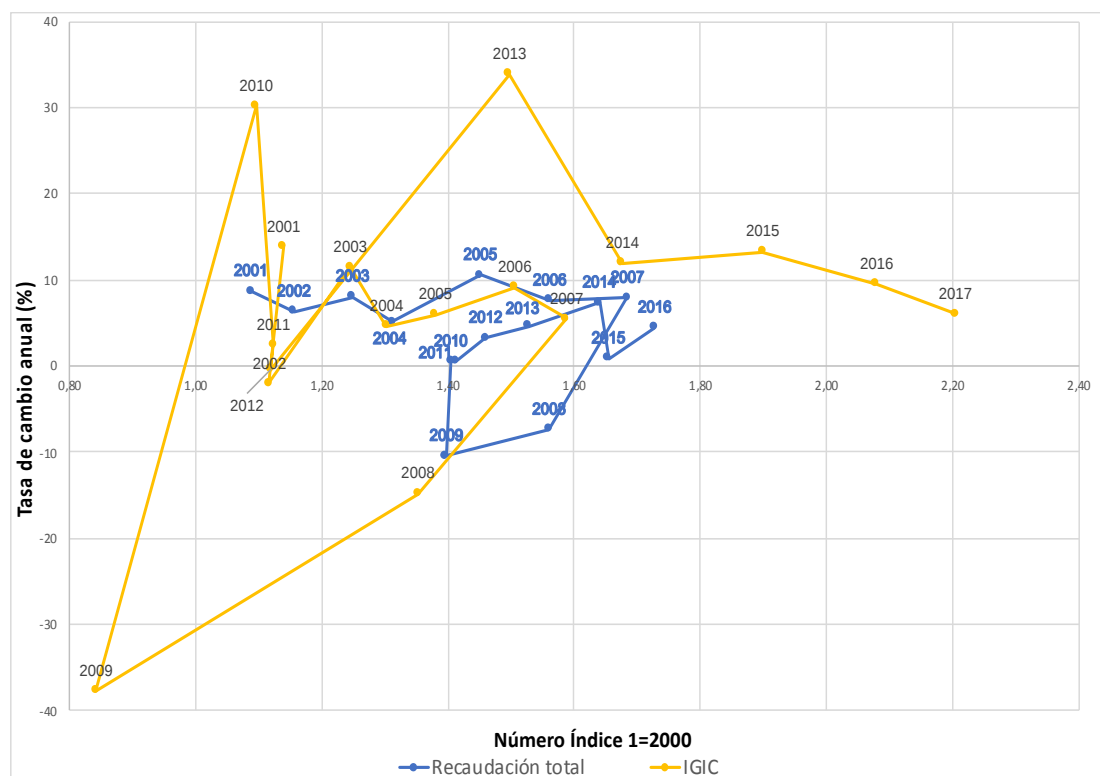
Del comportamiento del resto de figuras impositivas destaca el efecto de las reformas legales del año 2012 sobre la recaudación del Impuesto sobre el Valor

Añadido (IVA) en Canarias, que antes de dicho año era residual y, a partir de entonces, ha pasado a recaudar entre un 2,2% y un 4% de la recaudación total en las islas. En torno a estos mismos niveles de recaudación se encuentran otras cuatro figuras impositivas: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto autonómico especial sobre Combustibles Derivados del Petróleo, el Impuesto sobre Sociedades (IS) y el Impuesto sobre Trasmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Cada uno de ellos tiene un peso de entre 2 y 4 puntos porcentuales sobre la recaudación total y de ellos solo el IBI ha crecido por encima del crecimiento medio de la recaudación. En concreto, la recaudación por IBI entre el año 2000 y el 2016 ha crecido un 149%.

De lo dicho hasta ahora se desprende que el crecimiento de la recaudación en Canarias en lo que va de siglo XXI se apoya más en el crecimiento de la recaudación indirecta (IGIC e IVA) que en el de las figuras de la imposición directa (CSS, IRPF e IS), con la excepción del IBI, un tributo municipal que ha ganado peso en el marco recaudatorio en Canarias. Además, como se muestra en la figura 4, los ciclos de la recaudación total y la recaudación por IGIC son completamente distintos, mientras que los ciclos de CSS e IRPF son bastante próximos al ciclo de la recaudación total (se omiten en la figura con la finalidad de poder interpretarla con más claridad).

El ciclo de la recaudación del IGIC se dispone hasta el año 2017. Su forma mantiene ciertas similitudes con la recaudación global, pero es mucho más disperso, presentando caídas que llegan casi al 40% con respecto al año anterior (en el año 2009) y subidas que superan el 30% (años 2010 y 2013). Como se puede observar, en el año 2009 la recaudación de este impuesto llegó a ser un 16% más baja que la obtenida en el año 2000, mientras que en el año 2014 ya se había superado la recaudación máxima histórica del año 2007. Una parte de esta recuperación se encuentra relacionada con la subida de tipos realizada a mediados del año 2012. El resultado es que el IGIC, de representar el 84% de la recaudación de las figuras ligadas al Régimen Económico y Fiscal en el año 2000, ha pasado a ser el 91% en el año 2017. Ha pasado de recaudar en el año 2000 un 25% menos que el IRPF, a ingresar en el año 2016 exactamente el mismo importe. De hecho, la recaudación por IGIC desde el año 2015 ya se encuentra claramente fuera de la figura que define la espiral de la crisis.

Figura 4. Ciclo de la recaudación en Canarias. 2001-2017.

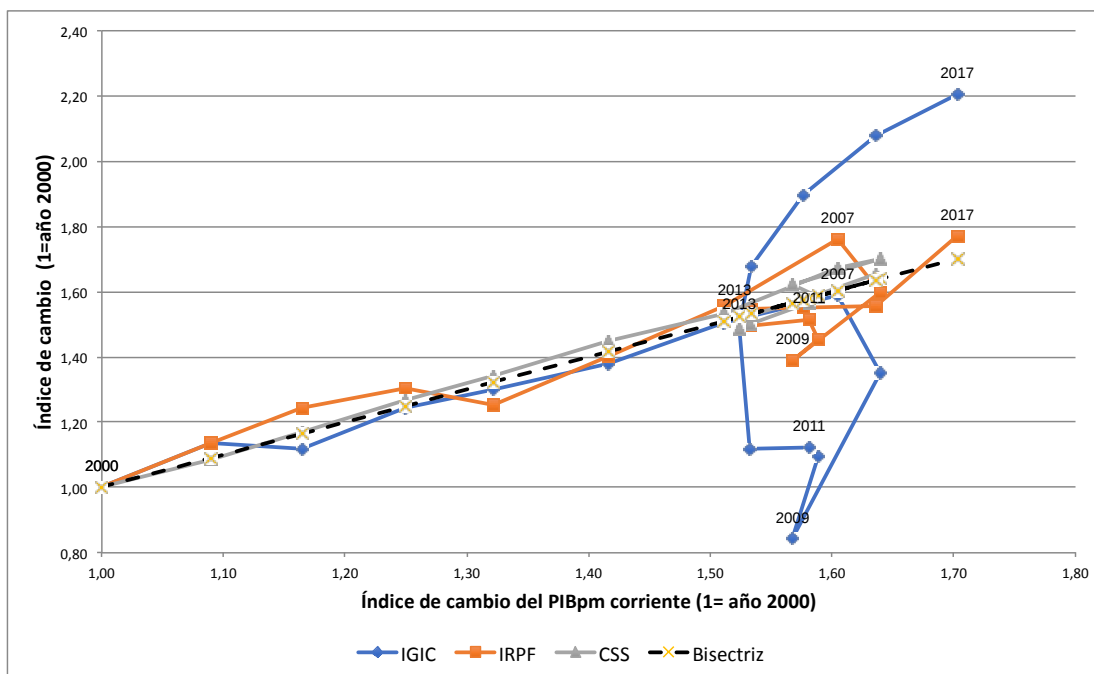


Fuente: Espino (2018) e ISTAC. Elaboración propia.

III.- RELACIÓN ENTRE LA PRODUCCIÓN Y LA RECAUDACIÓN

El objetivo de este epígrafe es relacionar la evolución de la recaudación con la evolución de la economía medida a través de su PIBpm (tomando ambas magnitudes en términos corrientes) y del empleo. Los datos utilizados son los ya comentados de Espino (2018) completados para el año 2017 con información del ISTAC. La figura 5 sitúa en el eje de abscisas el índice del PIBpm corriente igualando el valor 1 al nivel de la producción en el año 2000. En el eje de ordenadas se representa gráficamente la misma medida para tres niveles de recaudación: la recaudación total por IGIC, la recaudación por CSS y la recaudación por IRPF. Además, el gráfico también incluye la línea bisectriz (línea discontinua).

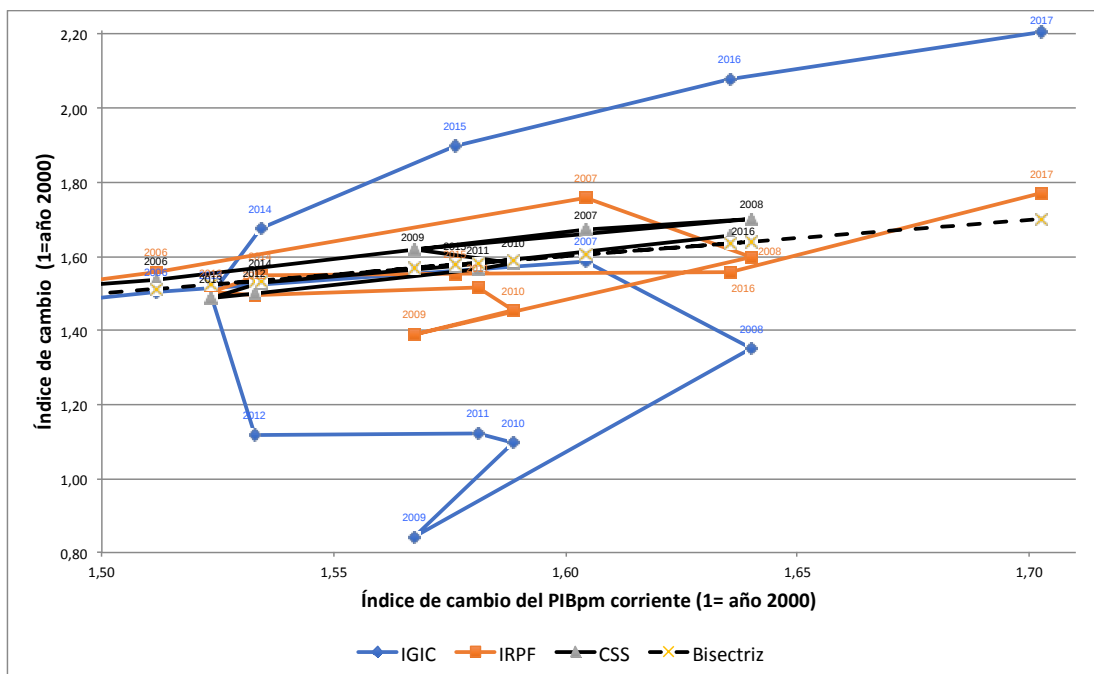
Figura 5. Relación entre el ciclo de PIBpm corriente y la recaudación de los principales impuestos. 2000-2017.



Fuente: Espino (2018) e ISTAC. Elaboración propia.

Entre los años 2000 y 2007 las cuatro magnitudes evolucionan con una relación muy lineal que hace que, al final del período, tanto el PIBpm corriente como la recaudación por IGIC, por CSS y por IRPF se situasen en torno a un 60% por encima del año de referencia (año 2000). La desaceleración del PIBpm del año 2008 alteró esta relación. La figura 6 es la ampliación de la figura 5 y se centra el período de crisis.

Figura 6. Relación entre el ciclo de PIBpm corriente y la recaudación de los principales impuestos. 2006-2017.



Fuente: Espino (2018) e ISTAC. Elaboración propia.

La respuesta de los tres impuestos a la espiral de la crisis ha sido muy distinta. Mientras que las recaudaciones por las cotizaciones a la Seguridad Social presentan una caída de nivel a partir del año 2008, su evolución a lo largo de la crisis ha sido pareja a la del PIBpm corriente, tal y como se puede observar por su aproximación a la línea bisectriz. Por su parte, tanto el IRPF como el IGIC respondieron a la crisis de una forma mucho más negativa a la que cabría esperar en función de la evolución y los niveles que presenta el PIBpm corriente, alcanzándose sistemáticamente recaudaciones inferiores a las que se obtuvieron para esos mismos niveles de PIBpm en la fase previa a la crisis (puntos por debajo de la bisectriz). Es decir, la ordenada de la línea de puntos de las figuras 5 y 6 marca el nivel de recaudación en función del nivel de PIBpm corriente sobre la base del comportamiento histórico previo a la crisis. Especialmente baja es la recaudación por IGIC durante esos años, llegando en el año 2009 a situarse en niveles de recaudación por debajo de los niveles del año 2000, cuando su PIBpm corriente en el año 2009 era un 57% más elevado que el que hubo en el año 2000. La recuperación a partir del año 2014 también es distinta entre la principal figura de la imposición directa y la indirecta. Mientras que la primera tiende a

recuperar la relación que mantenía con el PIBpm corriente, el IGIC tiende a un nivel de recaudación superior, justificado no solo por la recuperación de la actividad económica sino también por el incremento de los tipos impositivos realizado a mediados del año 2012 y que, salvo algunas excepciones correspondientes a partidas específicas, se mantienen hasta la actualidad⁹.

IV. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El análisis realizado muestra que el período 2008-2013 se puede calificar como el peor vivido por la economía canaria en los últimos 60 años. Al final de este período la producción en Canarias en términos reales habría caído un 8,4% y el empleo un 17,5%, con respecto a sus correspondientes niveles máximos alcanzados, que se corresponden con el año 2008 para el PIBpm y el 2007 para los ocupados.

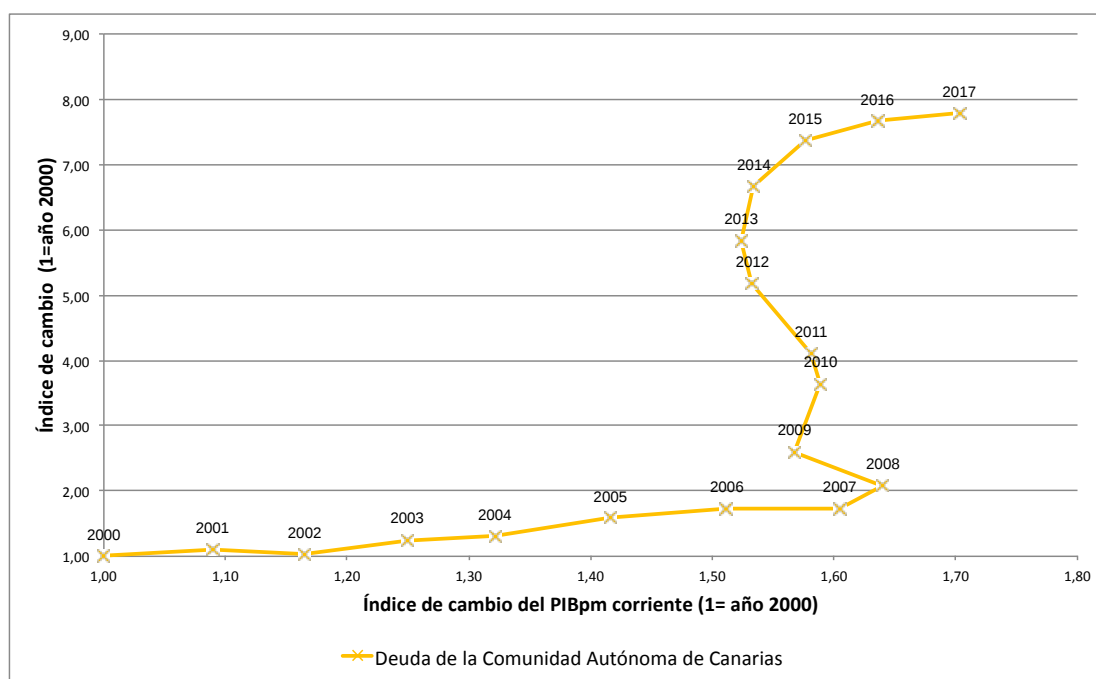
Es innegable que una de las muchas consecuencias negativas de esta crisis ha sido el efecto que ha tenido sobre la recaudación de impuestos y, por tanto, sobre la capacidad de los organismos públicos para tomar medidas protectoras de las clases sociales que se han visto más perjudicadas por la crisis. Como hemos visto, de los tres principales impuestos que se recaudan en Canarias (CSS, IRPF e IGIC), únicamente las CSS han mantenido un comportamiento similar, en términos de su relación con el PIBpm corriente, al que había presentado en períodos anteriores a la crisis, aunque también se ha reducido su recaudación. Antes del 2008 esta relación con el PIBpm corriente era similar en los tres impuestos y se caracterizaba porque los cambios en cada uno de ellos eran muy similares en tamaño relativo a los del PIBpm. Sin embargo, en el período 2008-2013 la recaudación por IRPF y, sobre todo, la recaudación por IGIC se desploman a unos niveles que nada tienen que ver con las caídas del PIBpm corriente.

Esta reducción de ingresos tiene un efecto catastrófico sobre la salud financiera de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC), dado que IRPF e IGIC constituyen dos de los tres pilares de su financiación. El tercer pilar de financiación de la CAC son las transferencias del Estado, cuya finalidad primordial es financiar los servicios públicos

⁹ La documentación relativa a la elaboración de los presupuestos del año 2019 apunta a que se producirán cambios a partir de dicho año.

fundamentales. Si la recaudación por IGIC e IRPF sufrió retrocesos importantes por la crisis, el importe de las transferencias corrientes acabó también por asumir la realidad económica del conjunto de España. Hasta el año 2009 el comportamiento de las transferencias mitigó de alguna manera el desplome en la recaudación de los otros dos pilares de los que se nutre la financiación de la CAC al mantener una tendencia creciente. Pero, a partir del año 2010, y sobre todo en los años 2011 y 2012, con reducciones en el importe de las transferencias del orden del 20,5% y 16%¹⁰ en términos de tasas de cambio anual nominal, se acentuaron las necesidades de financiación de la CAC. El resultado de todo ello tiene un reflejo directo sobre la capacidad de endeudamiento de la CAC, tal y como se desprende de la figura 7.

Figura 7. Evolución de la deuda de la CAC en relación con el PIBpm corriente. 2000-2017.



Fuente: Banco de España. Elaboración propia.

La figura 7 muestra la evolución conjunta de la deuda y del PIBpm corriente de la CAC mediante sus números índices, tomando el año 2000 como referencia (1=2000). Como se puede observar, la evolución de ambas magnitudes ha sido muy similar hasta el año 2007. En ese año, y con respecto al año 2000, el PIBpm había crecido un 60% y

¹⁰ ISTAC, www.gobiernodecanarias.org/istac.

la deuda un 72%. El inicio del desplome de la recaudación del IGIC en el año 2008 tuvo sus consecuencias sobre la deuda de dicho año, incrementándose un 21% con respecto a la del año 2007. Lo que sucede a partir del año 2009 queda perfectamente reflejado en el gráfico y se puede resumir diciendo que entre el año 2008 y el 2017 la deuda casi se multiplica por 4,5 mientras que el PIBpm apenas crece.

Como respuesta a esta evolución se han aplicado políticas de saneamiento de las cuentas públicas dirigidas a la consecución de tres objetivos: el objetivo de déficit, el de deuda y el cumplimiento de la regla de gasto¹¹. Durante los primeros años posteriores a la aplicación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (años 2012-2014), el criterio que realmente fijaba las políticas de gasto era el de déficit público. A partir del año 2015 es cuando se empieza a hablar de la regla de gasto. Esta es una regla que pretende que, en períodos de crecimiento, las Administraciones Públicas gasten menos de lo que realmente se podrían gastar, para compensar el exceso de gasto que se ejecutaría en los momentos en los cuales la economía no va tan bien. Su aplicación consiste en fijar un crecimiento máximo del gasto de la Administración Pública. Esta cifra se fija a nivel del Estado y no está relacionada con la capacidad de recaudación real de la Administración correspondiente, sino con el crecimiento del PIBpm de la economía española en el medio plazo. Solo se admite una manera de modificar la cifra de gasto público que marca esta regla y es modificando la recaudación mediante medidas estructurales. Si esas se asocian con incrementos de ingresos, se autorizará un gasto mayor al que fija la regla de gasto en un importe equivalente al incremento que dicha medida estructural provoque en los ingresos. En caso contrario, el gasto se debe reducir proporcionalmente a la reducción de ingresos.

El problema es que, cuando realmente se ha empezado a aplicar la regla de gasto se dan dos circunstancias nada estructurales. Primera, los niveles de gasto de las CCAA españolas son bajos, como consecuencia del control del déficit y la deuda de los años anteriores, mientras que, por el contrario, las necesidades son muchas por el efecto de la crisis. Segunda, los niveles de ingresos están también especialmente bajos. En el marco del inicio de una fase expansiva del ciclo económico, esto conlleva, por un lado, una cobertura insuficiente en la financiación de los servicios públicos

¹¹ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

básicos y, por otro lado, la disponibilidad de más recursos debido a la mejora de la economía y a la consiguiente recuperación de los niveles de ingresos públicos. Además, estos niveles de ingresos tienden a ser mayores que los que muestra la serie histórica, debido a los cambios que se aplican en el año 2012, tanto a nivel de IRPF como, en Canarias específicamente, al incremento de tipos del IGIC. En este último caso, el tipo general se incrementó un 40% con unos efectos sobre la recaudación que son evidentes a partir del año 2013 y que se mantienen en el año 2018¹².

En principio, la regla de gasto tiene su lógica si se pretende conseguir el equilibrio a medio plazo de las cuentas públicas; sin embargo, el momento en que se aplica puede generar algún efecto no deseado. La consecuencia inmediata de aplicarse la regla de gasto en los términos actuales a Canarias es la existencia de superávit presupuestario, que debe destinarse a amortizar deuda. En el estudio titulado *Directrices para la reforma fiscal en Canarias*, elaborado bajo la dirección del Dr. Rivero Ceballos para la Presidencia del Gobierno de Canarias (Rivero et al., 2017), se estima que, bajo el supuesto que el PIBpm corriente de Canarias crezca hasta el año 2025 a un ritmo del 3% y la dinámica de la recaudación se mantenga en los niveles de los últimos años, el porcentaje de deuda pública de la CAC sobre el PIBpm corriente pasaría del 15,8% del año 2017 al 7,5% en el año 2025.

Ahora bien, destinar el superávit a reducir la deuda cuando los niveles de financiación de algunos servicios públicos fundamentales están a niveles de hace 10 años y cuando Canarias es una de las Comunidades Autónomas que ocupa siempre las peores posiciones en los *rankings* de pobreza, paro y desigualdades sociales, no parece que sea la mejor solución, o al menos no la única. Máxime si se tiene en cuenta que uno de los pocos *rankings* en donde Canarias destaca por la parte positiva entre el conjunto de comunidades autónomas españolas es en el indicador de deuda pública per cápita.

Sin embargo, la capacidad de maniobra en el uso de los recursos de la CAC está muy limitada por la aplicación de la regla de gasto y se corre el riesgo de que, en el afán del gobierno autonómico de bordear la citada regla, se tomen medidas que no

¹² En los primeros siete meses del año 2018 la recaudación por IGIC se ha incrementado un 16,5% con respecto al mismo período del año 2017. El IRPF en el primer semestre del año 2018 es un 11% más elevado que el recaudado en el mismo período del año 2017.

sean las más idóneas para resolver los problemas de desigualdad y pobreza que presenta la sociedad canaria. En este sentido, como primera medida, parece lógico que una parte importante del esfuerzo a realizar se dirigiese a realizar las acciones pertinentes encaminadas a que la regla de gasto se aplique sobre parámetros estructurales de ingresos y gastos. Los datos ponen de manifiesto, al menos en Canarias, que las cifras de ingresos del período 2008-2012 no eran compatibles con su nivel de actividad, se encontraban muy por debajo de lo normal. En segundo lugar, sería igualmente recomendable revisar el punto 5 del artículo 12 de la citada Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en el cual se establece que "Los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública". El sentido de la revisión debería orientarse a modular la cantidad mínima a destinar a la amortización de la deuda, que estaría en función del nivel actual de deuda pública per cápita y del nivel de superávit de cada Administración en particular. De esta manera se lograrían dos objetivos: el primero, incentivar a las Administraciones Públicas a gestionar mejor con el fin de obtener superávit y, en segundo lugar, darle libertad a los gestores para que se puedan beneficiar de su buena gestión usando parte de dicho superávit.

Evidentemente, la modificación de la regla de gasto se encuentra en un nivel de administración superior al de las Comunidades Autónomas. La CAC y otras Autonomías y Administraciones (cabildos y municipios) están abordando esta vía a través del estudio de distintas alternativas para cuantificar el gasto computable sobre el cual aplicar la regla de gasto y demandando ante el Gobierno de España que se les permita incumplir dicha regla cuando existe superávit.

De forma paralela, la CAC está tomando medidas enfocadas a la reducción del potencial superávit mediante la reducción de los ingresos. Y para ello está actuando sobre sus dos fuentes de ingresos fundamentales, el IGIC y el IRPF. La filosofía es que, si no podemos gastar lo que recaudamos en lo que necesitamos, dejemos que se lo gasten los contribuyentes¹³. Esta es la vía más accesible e inmediata para la Administración Autonómica, pero también es la que puede dar lugar a resultados menos deseados. En principio, recaudando menos se limita la capacidad de gasto (vía

¹³ En declaraciones recogidas por *Canarias7* el 16/10/2018, el Presidente del Gobierno de Canarias declaró: "¿Va a haber rebaja fiscal?, sí porque antes de dárselo a los bancos se lo devuelvo a los ciudadanos".

regla de gasto). En segundo lugar, reducir los ingresos de un impuesto indirecto como el IGIC no tiene que implicar que los ciudadanos paguen menos. De hecho, la experiencia nos dice que no siempre es así. Por ejemplo, la bajada del IVA al cine, según FACUA, no se repercutió en el 68% de los cines¹⁴. Este es un resultado lógico en un sistema económico en donde el precio de un bien o servicio se define como una cifra de coincidencia entre lo que está dispuesto a pagar un consumidor y por lo que está dispuesto a intercambiarlo el vendedor. En un mercado en competencia y con información simétrica para compradores y vendedores el precio puede ser determinado de forma eficiente para ambas partes. Pero, en una bajada de precios debida a la reducción de la imposición indirecta, se rompe el principio de información simétrica y el vendedor sabe cuántos consumidores están dispuestos a pagar un precio más alto que el que tendría que pagar con la reducción del impuesto y, por tanto, el vendedor fijará un nuevo precio que estará comprendido entre el importe con la reducción del impuesto y el importe previo, acercándose más a un extremo u otro en función de a cuántos nuevos clientes puede atraer ante una posible reducción del precio. El resultado es que, al menos una parte de lo que antes era IGIC, ahora es precio del producto y, por tanto, lo que se ha provocado es una reducción de la recaudación impositiva acompañada de un trasvase de rentas adicionales desde el consumidor al vendedor. En el caso de una reducción del IGIC existe un problema adicional y es la falta de transparencia para el consumidor que genera la exención en la entrega de bienes por parte del comercio minorista.

Una forma de controlar hasta cierto punto el efecto de una reducción de tipos de una imposición indirecta es aplicarlo específicamente sobre un conjunto de bienes y servicios básicos (de primera necesidad, relacionados con la alimentación, el vestido y calzado, la vivienda y la higiene). De esta manera, de provocar una reducción de precios, la población con menos recursos también se vería favorecida y, además, la disponibilidad de estadísticas de precios a este nivel de agregación, permitiría evaluar hasta qué punto los ciudadanos ven reducida su factura a la hora de financiar sus necesidades más básicas.

Actuar sobre la imposición directa sí tiene un efecto sobre la cantidad de recursos de los que dispone el ciudadano. En este sentido, en el informe ya citado sobre

¹⁴ Información consultada en la página web https://www.elconfidencial.com/economia/2018-08-22/cines-repercutido-bajada-iva-denuncia-facua_1606787/. Última consulta: 23/10/2018.

Directrices para la reforma fiscal en Canarias se ha planteado la posibilidad de modificar los tipos de la tarifa autonómica del IRPF (Rivero et al., 2017), reduciéndolos para las rentas más bajas (inferiores a los 12.000 euros anuales) y elevándolos para las más altas (por encima de los 120.000 euros anuales). Esta opción tiene dos ventajas: por un lado, se podría buscar un efecto neutro en relación a la regla de gasto, al compensar lo que pagan de menos los ciudadanos de menor renta con lo que pagan de más los de mayores recursos y, por otro lado, haría el impuesto más progresivo, compensando la mayor facilidad que se ha demostrado que tienen los más ricos para serlo aún más.

Una segunda opción para actuar sobre el IRPF, en donde Canarias destaca entre el conjunto de las CCAA españolas por la intensidad en su uso, es la aplicación de deducciones de la cuota autonómica del impuesto. Con datos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), en el año 2015 Canarias redujo su cuota en el IRPF en un 3,7% en concepto de deducciones, cifra muy superior al 1% del conjunto de España, y casi duplicando el porcentaje de Castilla y León, que es la segunda Comunidad que más porcentaje permite deducir después de Canarias¹⁵. Estas deducciones fiscales se han concentrado fundamentalmente en las ayudas a personas mayores y a personas con discapacidad (36,7%), en ayudas al alquiler (35,1%) y, en menor medida, en la ayuda a los gastos por estudios universitarios (9,7%) y a la adquisición de vivienda (8,4%).

Estas deducciones suponen una mayor renta disponible del contribuyente, pero no deben quedar al margen del debate sobre su idoneidad. La realidad es que excluyen de las ayudas a un número considerable de familias, que además coinciden con las más necesitadas. Según la AEAT para el año 2015, 40.437 liquidaciones presentaron base liquidable negativa, por lo cual no pudieron beneficiarse de ninguna deducción; y otras 197.815 liquidaciones se encontraban en el tramo de renta por debajo de los 6.000 euros anuales. Estas suponen casi el 25% de las declaraciones en el año 2015 y han acumulado únicamente el 0,12% del importe total de las deducciones. Evidentemente, con esos niveles de renta su cuota es casi nula y nada pueden deducir. Además de estas familias, tampoco se benefician de estas ayudas todas aquellas

¹⁵https://www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/rpf/2015/jrubikf63894965a44ca18744bb7f3d2569bf6b698a9c4b.html.

personas que, no alcanzando la renta mínima que les obliga a realizar la declaración, no la presentan.

La conclusión es que las medidas de carácter fiscal en la línea comentada de reducción de la imposición, directa o indirecta, difícilmente llegan a los estratos más desfavorecidos. La mejor manera de ayudar a los grupos sociales más necesitados es garantizar la existencia de unos servicios públicos de calidad accesibles para todos (Salud y Educación¹⁶) y el establecimiento de políticas que garanticen derechos fundamentales (además de Salud y Educación, los de Vivienda, Trabajo y Justicia¹⁷). Ello solo será posible si se dispone de recursos suficientes y si éstos se orientan hacia la obtención de un reparto más equitativo de la renta regional y personal¹⁸. Si algo se ha aprendido de la crisis vivida es que las medidas que se han puesto en marcha para superarla han dejado en la cuneta a una parte importante de la Sociedad y han generado mayores diferencias de renta entre la población. Se podría analizar si la aplicación de otras medidas distintas a las usadas a lo largo de la crisis hubiese permitido una salida de la misma en otras condiciones. Ese es el trabajo de la Academia, pero la obligación de los poderes públicos es dar soluciones a las situaciones desfavorables reales. Y en Canarias hay muchas y requieren de recursos.

Por tanto, ya no solo por obligación del exterior (léase regla de gasto), sino por convicción, es necesario garantizar el nivel de ingresos públicos que permita mantener los niveles de cobertura social también en los períodos de crisis. Si bien, parece recomendable revertir la situación actual dándole cada vez mayor peso a la imposición directa frente a la indirecta, máxime cuando, como se ha visto, los ingresos indirectos tienen un comportamiento tan negativo como el que se ha descrito para períodos de crisis y son más injustos al tratar a todos por igual. En esta obligación de dotarse de un sistema de financiación suficiente y justo, las Administraciones Públicas no deben olvidarse de ir adaptando el sistema tributario a las realidades cambiantes, tanto a nivel de necesidades como de las fuentes de recursos. En este sentido, el momento actual es tan bueno como cualquier otro para pulir la coherencia entre algunas figuras impositivas existentes (por ejemplo, IGIC y AIEM), para regular de una vez por todas la existencia de un comercio electrónico real y convertirlo en una fuente de ingresos

¹⁶ Constitución Española, artículos 43 y 27.

¹⁷ Constitución Española, artículos 47, 35 y 24.

¹⁸ Constitución Española, artículo 40.

también para la CAC, así como para implementar nuevas figuras impositivas que graven actividades nocivas para el medio ambiente y favorezcan la sostenibilidad del sistema.

Referencias bibliográficas:

De la Fuente, A. (2017). "Series largas de algunos agregados económicos y demográficos regionales: actualización de RegData hasta 2016 (RegData y RegData Dem versión 5.0-2016)". FEDEA. *Estudios sobre la Economía Española*, 2017-26. Madrid.

Espino, R. (2018). "La evolución del diferencial fiscal entre Canarias y España entre 1982 y 2016", *Hacienda Canaria*, 48, pp. 5-34.

Llano, J.C. (2018). *El estado de la Pobreza. Seguimiento del Indicador de Pobreza y Exclusión Social en España. 2008-2017. 8º Informe 2018. EAPN-España*. Descargado de la página web <https://www.eapn.es/estadodepobreza/>. Último acceso 17/10/2018.

Martínez, J.S., Salvo, C. y González, D. (2017). "Clases sociales, pobreza y desigualdad económica en Canarias", *Revista Atlántida*, 8, pp. 161-189.

Rivero, J.L. (dir.), Espino, R., Mauricio, S., Rodríguez, S. y Ruiz-Huerta, J. (2017). *Directrices para la reforma fiscal en Canarias*. Gobierno de Canarias. Mecanografiado.