ANÁLISIS Y ARGUMENTOS [1]

INTRODUCCIÓN

En este número, la sección "Análisis y argumentos" presenta como trabajo central objeto de comentario el análisis que el Dr. Rodolfo Espino Romero ha realizado sobre el nivel de imposición en Canarias, en el conjunto de España, en el conjunto de la Unión Europea y en la OCDE, así como los diferenciales fiscales que resultan de la comparación de sus respectivas evoluciones a lo largo de veinte años. La materia objeto de este análisis es especialmente importante desde que el Tribunal Constitucional identificara, en sentencia nº 16/2003, de 30 de enero de 2003, el diferencial fiscal canario como parte del núcleo esencial del Régimen Económico y Fiscal de Canarias a la luz de nuestra Constitución. La metodología, implicaciones y resultados de este trabajo son comentados por destacados representantes de los ámbitos administrativo, empresarial, político, sindical y universitario.

[1] Téngase en cuenta que, en esta sección se ha invitado a participar a personas conocedoras de la materia de diversos sectores, para que pongan de manifiesto su particular punto de vista sobre *El nivel de imposición y el diferencial fiscal de Canarias 1982-2001* del Dr. Rodolfo Espino Romero pero, por diversos motivos, a la fecha de cierre de este número, algunos de los invitados no han podido aportar su comentario final sobre el mismo.

EL NIVEL DE IMPOSICIÓN Y EL DIFERENCIAL FISCAL DE CANARIAS 1982-2001

Rodolfo Espino Romero

Departamento de Análisis Económico Aplicado
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

SUMARIO

I. Presentación.
II. Las estimaciones de la OCDE del nivel de imposición.
III. La recaudación y el nivel de imposición en Canarias.
IV. El diferencial fiscal de Canarias.
V. Epílogo.
VI. Anexo de observaciones metodológicas.
VII. Anexo de tablas de datos.

Resumen del contenido:

En este trabajo, se realiza una medición de la evolución del diferencial fiscal de Canarias con respecto a España, entre los años 1982 y 2001. En la primera parte, se presentan y comentan las últimas estimaciones del nivel de imposición ("presión fiscal") realizadas por la OCDE para España, la Unión Europea y los países de la OCDE. En la segunda parte, se presenta el cálculo del nivel de imposición en Canarias (siguiendo la misma metodología de la OCDE) y se comentan sus principales tendencias. En la tercera parte, se presenta la evolución del diferencial fiscal, comparando los resultados del nivel de imposición registrados en Canarias y en España, y se examina la transformación experimentada en la composición interna de este indicador durante el periodo investigado. En el epílogo se recogen algunas conclusiones.

I. PRESENTACIÓN

Uno de los elementos o rasgos característicos del estatuto económico especial de Canarias en la actualidad es el diferencial fiscal con respecto al resto de España y de la Unión Europea. Éste es un indicador financiero que mide, en puntos porcentuales, la distancia existente entre el nivel de imposición registrado en Canarias y el experimentado en España y en la Unión Europea, en un mismo año; a su vez, el nivel de imposición puede definirse como el cociente porcentual entre la recaudación líquida aplicada y la estimación del Producto Interior Bruto (a precios de mercado), referidas ambas magnitudes a un mismo año y espacio económico, como se volverá a explicar más adelante.

El diferencial fiscal es un elemento característico esencial de la especialidad económica canaria que se ha mantenido vigente –salvo en contados momentos históricos– desde la concesión de los primeros beneficios fiscales, en el siglo XV, y que, en la actualidad, es el resultado de las especialidades tributarias que existen en Canarias, tanto en la imposición directa como en la indirecta, y cuya cuantía pone de manifiesto la medida en que la contribución media al sostenimiento de los gastos públicos representa en Canarias un esfuerzo inferior al realizado en otras comunidades del Estado, que de esta manera se solidarizan con las características y limitaciones propias del hecho geográfico diferencial de este archipiélago.

Por su significación e importancia, la medición del diferencial fiscal de Canarias es una operación que debiera realizarse periódicamente, máxime en un contexto de continuas reformas tributarias, cesiones de tributos y descentralización fiscal. Así se entendió en la Viceconsejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea de la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio del Gobierno de Canarias, de manera que a través de la Fundación Canaria Universitaria de Las Palmas y la entidad SOFESA se nos realizó el encargo de actualizar los resultados de una investigación similar que realizamos en 1995, junto a Don Pedro Alonso Sosa, y que fue publicada en 1996 bajo el título *La Presión fiscal en Canarias 1982-1994*.

A su vez, este trabajo constituye la primera fase de un proyecto de investigación más amplio consistente en la formación, edición y puesta a disposición general de una base de datos fiscales de Canarias para el periodo comprendido entre los años 1982-2001 desagregada por figuras tributarias y, cuando fuera posible, por espacios económicos.

Dada la importancia, variedad y extensión de las explicaciones acerca de los aspectos metodológicos de este trabajo, hemos optado por incluir la mayoría de ellas en un anexo.

II. LAS ESTIMACIONES DE LA OCDE DEL NIVEL DE IMPOSICIÓN

El nivel de imposición ("*tax level*") es la tasa o cociente porcentual entre la recaudación líquida aplicada, realizada durante un año por todos los ingresos públicos coactivos (cualquiera que sea su denominación y el ejercicio en que fueron devengados los derechos de cobro) y la estimación a precios de mercado del Producto Interior Bruto generado en el mismo espacio económico durante el mismo periodo.

Este cociente es el definido por la OCDE para sus estimaciones del esfuerzo fiscal internacional y el que hemos utilizado en éste y en el anterior trabajo; sin embargo, debe recordarse que también pueden encontrarse estudios sobre esta materia en los que este indicador –bajo la denominación de "presión fiscal"– es calculado siguiendo otra metodología, o a partir de otras categorías tributarias o utilizando magnitudes nacionales, netas o al coste de los factores.

La OCDE viene realizando, periódicamente, estimaciones del nivel de imposición de los distintos Estados desde el año 1965, aproximadamente. La continuidad de ese esfuerzo ha permitido modelar y depurar una metodología que goza de reconocimiento generalizado y que constituye una referencia obligada para efectuar estudios comparativos locales, nacionales e internacionales.

Fruto de esa labor continuada de investigación –y con el objeto de establecer un criterio homogéneo de análisis– la OCDE ha ido elaborando y perfeccionando un sistema de clasificación universal de los impuestos que se aparta de la tradicional división en fiscalidad directa e indirecta y que actualmente los agrega en cinco grandes grupos o categorías (a las cuales cabe añadir un grupo adicional de "otros", de escasa entidad en la mayoría de los países desarrollados): [2]

[2] La explicación detallada del contenido actual y la desagregación de cada uno de esos grupos impositivos puede consultarse en la *Guía de interpretación* publicada como *Anexo I* del documento de la OCDE, *Revenue Statistics. Special features. Current issues in reporting tax revenues.The impact of GDP revisions. 1965-2000*.

GRUPO	IMPOSICIÓN
1000	Sobre la renta, beneficios y ganancias de capital
2000	En materia de seguridad social
3000	Sobre las nóminas
4000	Sobre la propiedad
5000	Sobre los bienes y servicios (producción, ventas, consumo)

La última estimación realizada por la OCDE del nivel de imposición de los Estados ha sido publicada, en soportes de papel e informático (y este último ha sido el que hemos utilizado para este estudio), bajo el título de *OECD Statistical Compendium 2003 (Revenue Statistics 1965-2001)*. En la **tabla número 1** se recogen los datos de las últimas estimaciones de la OCDE del nivel de imposición que consideramos relevantes para este trabajo sobre el diferencial fiscal de Canarias; es decir, los datos relativos a España, al conjunto de la Unión Europea y a los países miembros de la OCDE, con indicación de los valores correspondientes, únicamente, al primer nivel de desagregación de cada uno de los grupos impositivos de la OCDE.

Puede observarse, en la **tabla número 1**, que, en el caso de España, el grupo 3000 OCDE dejó de tener presencia a partir del año 1982; por esa razón, este grupo impositivo ha sido excluido generalmente de todas las tablas y gráficos siguientes (y los datos de ese año y grupo, incorporados al grupo 2000 OCDE, tanto para España como, posteriormente, para Canarias).

En los dos decenios estudiados, el nivel de imposición medio en la Unión Europea, en los países miembros de la OCDE y en España ha ido aumentando progresivamente - salvo en contados momentos, como el año 1995 - si bien siguiendo ritmos diferenciados, conforme puede observarse mejor en la **tabla número 2**, en la que se detalla el crecimiento del nivel de imposición (variación acumulada de puntos porcentuales) por quinquenios, por decenios y en el conjunto del periodo estudiado:

Los niveles de imposición en la Unión Europea se mantienen durante todo el periodo en algo más de cuatro puntos porcentuales, por encima de los valores correspondientes a los países de la OCDE, pero sus tendencias son similares: el nivel de imposición en la Unión Europea ha crecido 4,20 puntos en dos décadas, mientras que en los países de la OCDE ha aumentado 4,30 puntos.

El caso de España es claramente diferente, como puede observarse: partiendo de unos valores muy distantes, en el mismo periodo, el nivel de imposición en España ha crecido en 10,70 puntos, lo que ha significado un acercamiento de 6,50 puntos a las posiciones medias de la Unión Europea y de la OCDE.

Debe advertirse que ese crecimiento acelerado del nivel de imposición en Espa-

ña se produjo, fundamentalmente, durante la primera mitad del periodo examinado (9,20 puntos en diez años), mientras que, en el último decenio, el aumento ha sido de únicamente 1,50 puntos (frente a los más de dos puntos registrados en la Unión Europea y la OCDE en el mismo periodo); este dato va a ser muy relevante posteriormente, a la hora de explicar y valorar las cifras del diferencial fiscal de Canarias, pues en esta comunidad autónoma la evolución del nivel de imposición, en ambos decenios, se ha comportado exactamente al revés del caso de España.

III. LA RECAUDACIÓN Y EL NIVEL DE IMPOSICIÓN EN CANARIAS

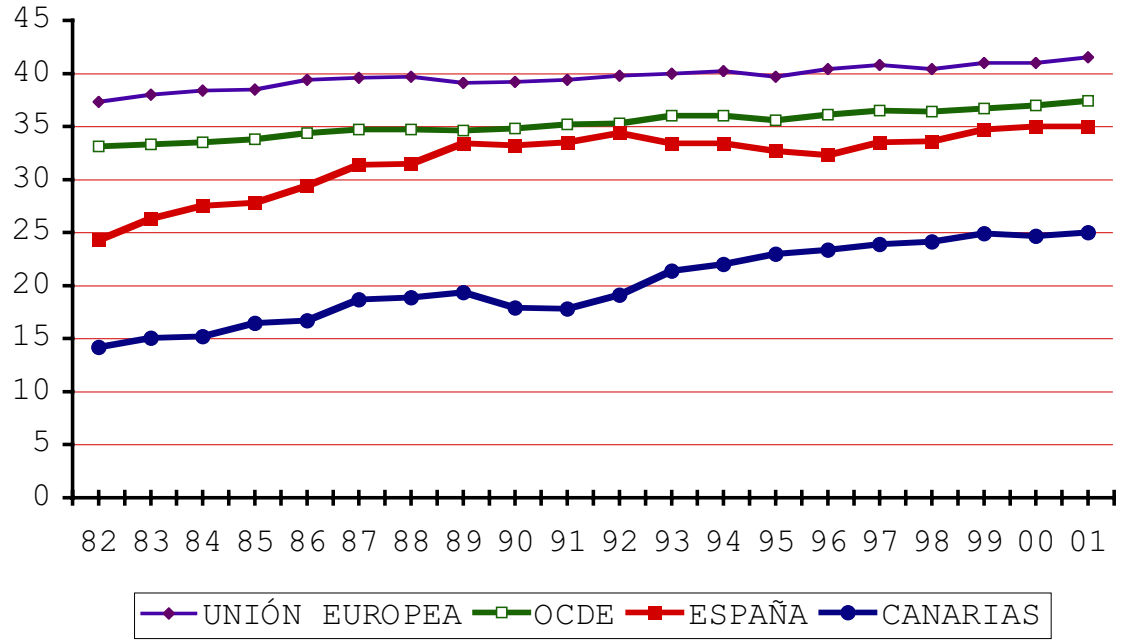
En la **tabla número 3**, se muestran las cifras de la recaudación impositiva líquida aplicada en Canarias (es decir, los derechos efectivamente ingresados cada año, correspondientes a ese ejercicio y a los ejercicios anteriores) en el periodo comprendido entre los años 1982 y 2001 [3], cuyo total constituye el numerador del cociente del nivel de imposición.

En cuanto al denominador del cociente, hemos acudido a la estimación del Producto Interior Bruto de Canarias, a precios de mercado, realizada en la *Contabilidad Regional de España* por el Instituto Nacional de Estadística para el periodo 1995-2001 (siendo los datos de los años 1998 y 1999 provisionales, el del año 2000 un adelanto y el del año 2001 una primera estimación) y los de la base de datos histórica del proyecto Hispalink-Modelización regional integrada para el periodo restante (años 1982 a 1994). Estos últimos datos se han enlazado con los de la Contabilidad Regional de España, siguiendo la última metodología sobre la base de 1995, la cual se ajusta al Reglamento (CE) número 2223/96, del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad, que se muestra en la **tabla número 4**.

Como resultado del cociente, la evolución de los valores del nivel de imposición en Canarias es la que se muestra en la **tabla número 5** (en la que se ofrecen, para cada año, los valores totales y los valores parciales por grupos impositivos de la OCDE), donde se observa que este indicador registra un proceso de crecimiento continuo - con la salvedad de los años 1990, 1991 y 2000. La evolución, durante los últimos veinte años, de los valores totales del nivel de imposición en Canarias, España, Unión Europea y OCDE (datos contenidos en las **tablas 1 y 5**) se representa en el **gráfico número 1**.

[3] Algunas de las cifras contenidas en la tabla número 3 son estimaciones y otras son provisionales, como se explica en el Anexo.

GRÁFICO NÚMERO 1
NIVEL DE IMPOSICIÓN EN CANARIAS, ESPAÑA, UNIÓN EUROPEA Y OCDE



El nivel de imposición en Canarias ha aumentado 10,825 puntos porcentuales, en veinte años (pasando del 14,20%, en el año 1982, al 25,02%, en el año 2001), si bien con etapas bien diferenciadas por subperiodos, como queda reflejado en la **tabla número 6**: durante el primer decenio, el nivel de imposición aumentó en Canarias 3,61 puntos, mientras que, en el último decenio, se duplicó el crecimiento hasta cifrarse en 7,22 puntos, fundamentalmente a causa del quinquenio 1992-1996. Esto representa un crecimiento total similar al de España (10,70 puntos), pero con procesos inversos por subperiodos, pues los valores durante el primer y el segundo decenio fueron 9,20 puntos y 1,50 puntos de crecimiento, respectivamente, habiéndose registrado, incluso, una disminución del nivel de imposición durante el quinquenio 1992-1996, en España.

Al examinar los resultados del nivel de imposición desagregados por grupos impositivos de la OCDE –como se muestra en la **tabla número 1** (valores absolutos para España), en la **tabla número 5** (valores absolutos para Canarias), en la **tabla número 7** (valores relativos para España y Canarias) y en la **tabla número 8** (distribución de valores absolutos por subperiodos para Canarias)– se observa que, en ambos espacios económicos, ha aumentado en valores absolutos la contribución de todos y cada uno de los grupos de la OCDE al nivel de imposición respectivo, a lo largo del periodo estudiado, pero que la medida de ese crecimiento desagregado ha sido muy desigual por grupos y subperiodos, como se representa en los **gráficos de los números 2 a 5**.

GRÁFICO NÚMERO 2
NIVEL DE IMPOSICIÓN EN CANARIAS,
(distribución por grupos OCDE apilados)

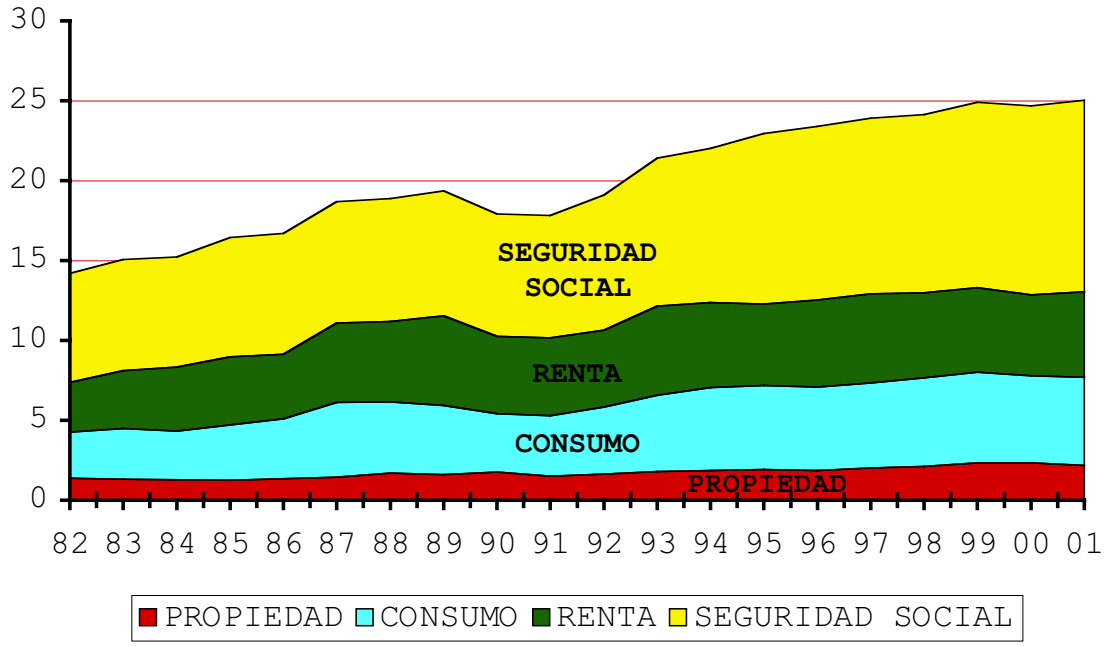


GRÁFICO NÚMERO 3
NIVEL DE IMPOSICIÓN EN CANARIAS POR GRUPOS OCDE (separados)

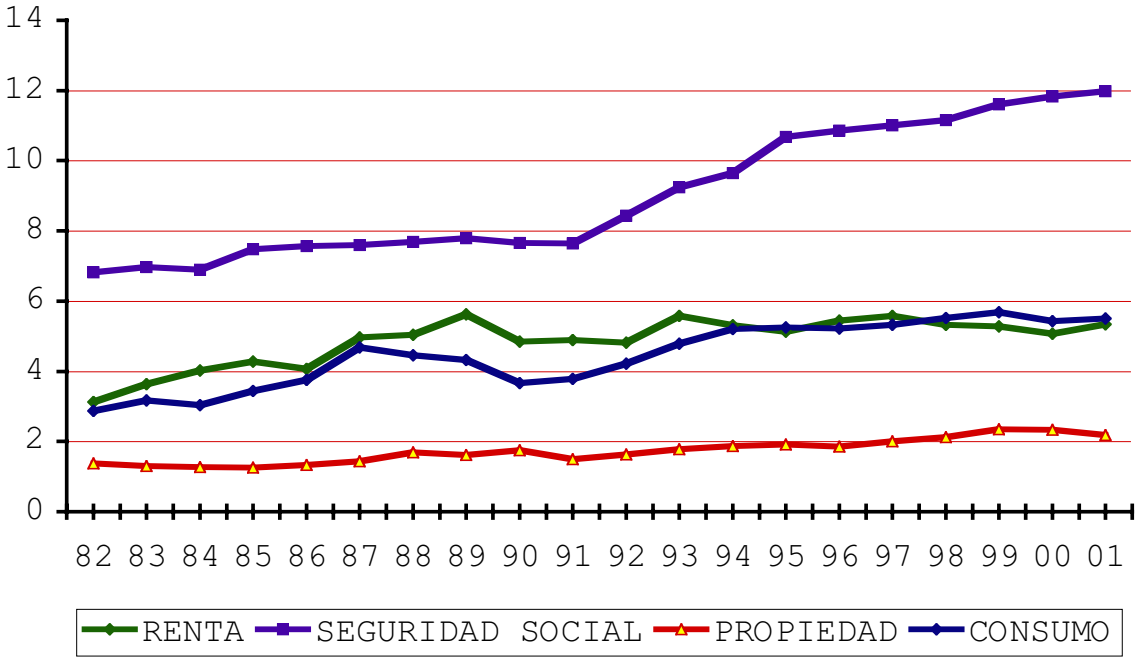


GRÁFICO NÚMERO 4
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL NIVEL DE IMPOSICIÓN EN CANARIAS POR GRUPOS DE LA OCDE

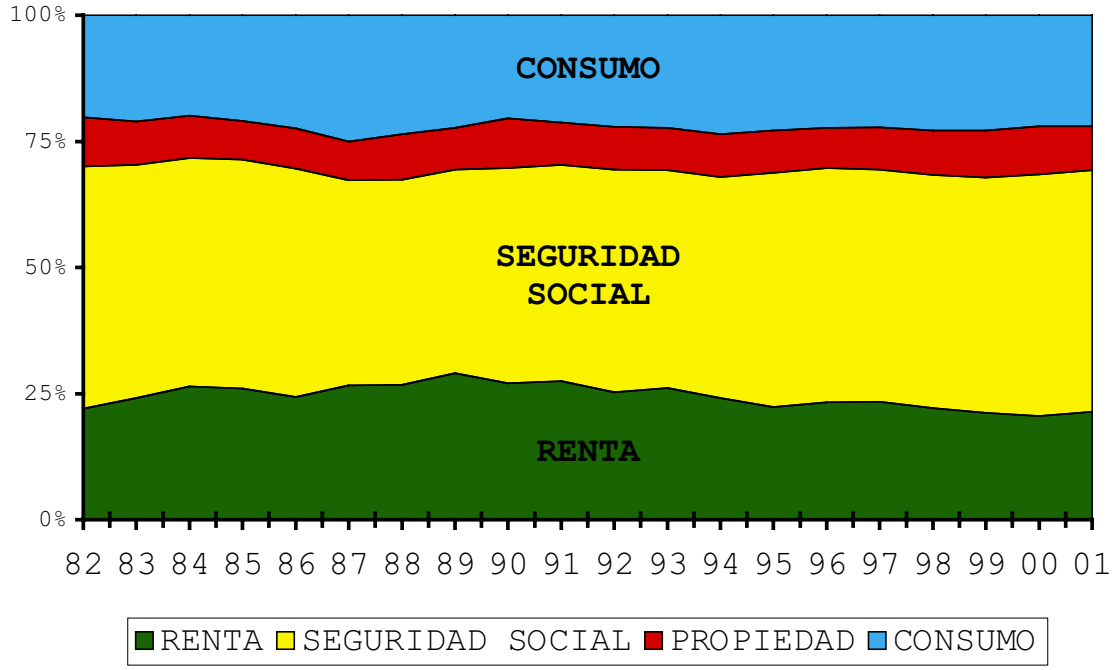
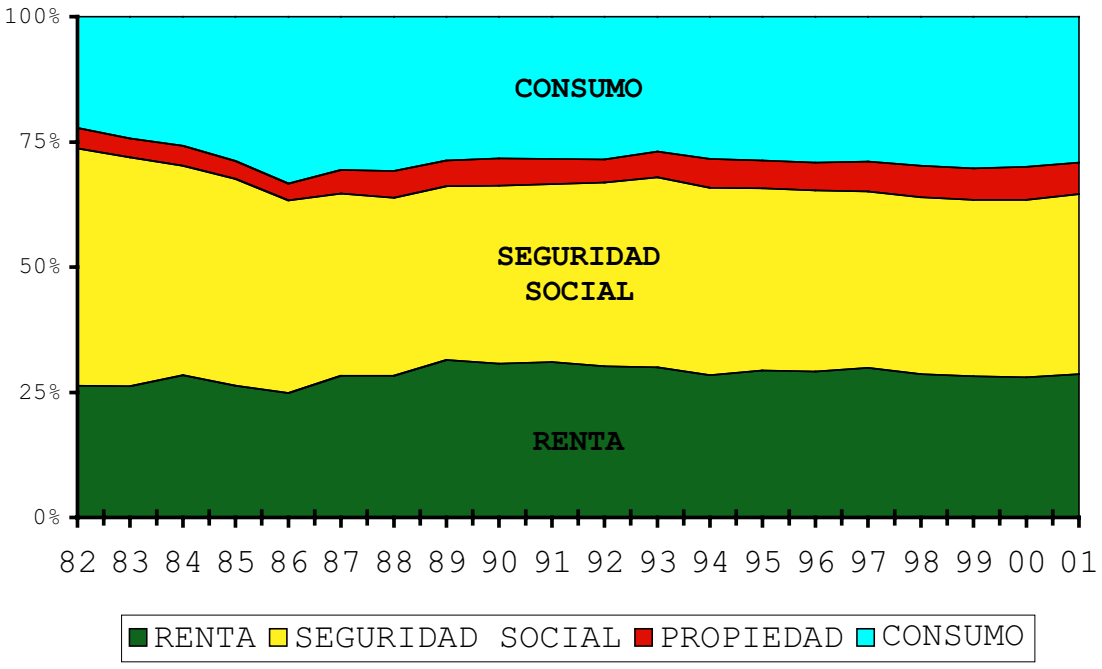


GRÁFICO NÚMERO 5
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL NIVEL DE IMPOSICIÓN EN ESPAÑA POR GRUPOS DE LA OCDE



El grupo impositivo 2000 OCDE (las cotizaciones a la Seguridad Social) ha sido, tanto en Canarias como en España, el más importante en términos de recaudación y esfuerzo fiscal, durante todo el periodo estudiado, pero con algunas particularidades a destacar:

+ En el año 1982, las cotizaciones a la Seguridad Social representaban, en España y Canarias, porcentajes similares en el total de la recaudación impositiva líquida realizada (46,91% y 48,01%, respectivamente); veinte años después, esa participación relativa es prácticamente la misma en Canarias (el 47,90%), mientras que, en España, ha bajado hasta situarse en el 36,00%.

+ Esta mayor importancia relativa de las cotizaciones sociales en Canarias y en España contrasta con el resto de la Unión Europea y la OCDE, donde la principal fuente recaudatoria son los impuestos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital (grupo 1000 OCDE) y, en segundo lugar, la imposición sobre los bienes y servicios (grupo 5000 OCDE), como quedó de manifiesto en la **tabla número 1**.

+ En España, el nivel de imposición por cotizaciones a la Seguridad Social ha crecido 1,20 puntos porcentuales en veinte años (pasando del 11,40%,, en el año 1982, al 12,60%, en el año 2001); mientras que en el mismo periodo, en Canarias, ha aumentado 5,17 puntos (desde el 6,82% hasta el 11,99%), acercándose progresivamente hasta casi alcanzar los valores medios de España.

+ El crecimiento en Canarias del nivel de imposición derivado de las cotizaciones a la Seguridad Social se ha producido, fundamentalmente, durante el último decenio (4,35 puntos porcentuales), siendo especialmente intenso entre los años 1992 y 1995.

Los otros grupos impositivos de la OCDE han mantenido comportamientos más estables entre los años 1982 y 2001:

+ La imposición sobre la propiedad (grupo 4000 OCDE) mantiene una participación relativa reducida en el total de la recaudación impositiva, en los sistemas fiscales comparados; mientras que, en la Unión Europa y en los países de la OCDE, representa aproximadamente el 4%5% del total recaudado, en España, se sitúa en torno al 6% (habiendo aumentado dos puntos en veinte años) y, en Canarias, generalmente por encima del 8% (disminuyendo un punto en el mismo periodo).

+ De los 10,70 puntos porcentuales que ha crecido el nivel de imposición en España, en los veinte años examinados, la mayoría co-

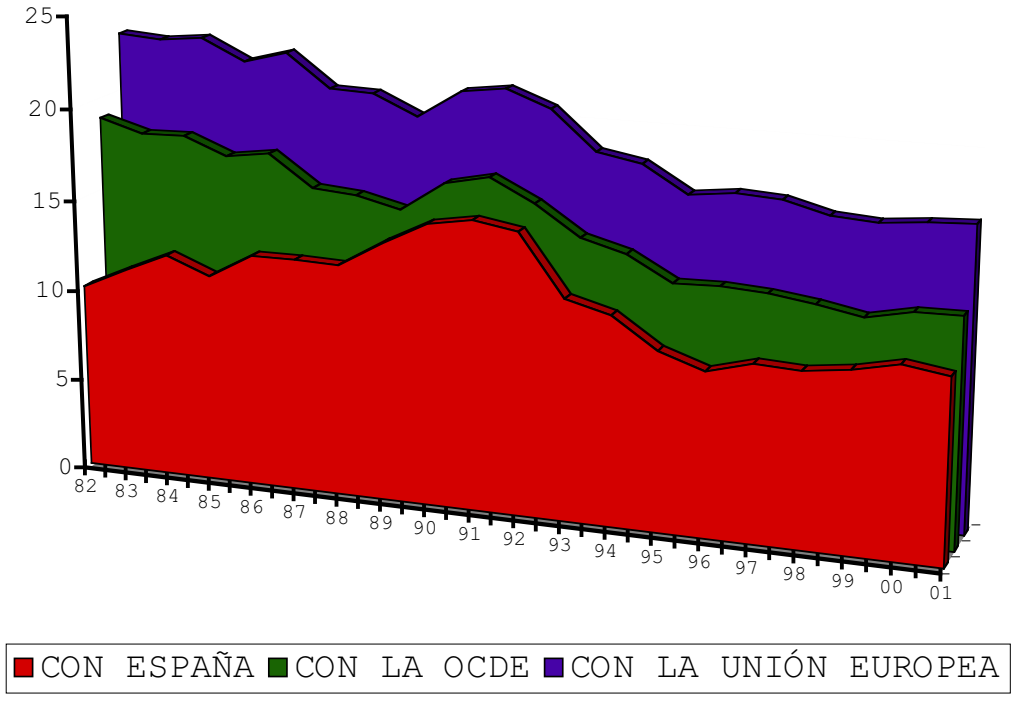
rresponde a la imposición sobre los bienes y servicios (4,80 puntos) y a la imposición sobre la renta, beneficios y ganancias de capital (3,60 puntos); sin embargo, en el caso de Canarias, dichos grupos impositivos de la OCDE han registrado crecimientos más moderados (2,22 puntos y 2,63 puntos, respectivamente) y son las cotizaciones sociales el factor principalmente responsable del aumento de 10,83 puntos que ha experimentado el nivel de imposición en Canarias durante el mismo periodo.

+ Haciendo abstracción del efecto de las cotizaciones a la Seguridad Social, el nivel de imposición por el resto de la fiscalidad habría aumentado, en España, 9,50 puntos, mientras que, en Canarias, el crecimiento sería de únicamente 5,66 puntos en todo el periodo estudiado.

IV. EL DIFERENCIAL FISCAL DE CANARIAS

Los valores del diferencial fiscal de Canarias (la distancia, en puntos porcentuales, entre el nivel de imposición total en Canarias y en España, la Unión Europea y la OCDE, para cada año estudiado) son los que se muestran en la **tabla número 9** y se representan en el **gráfico número 6**. A su vez, las tendencias de la evolución del diferencial fiscal de Canarias por subperiodos durante estos veinte años se muestran en la **tabla número 10**.

GRÁFICO NÚMERO 6
DIFERENCIAL FISCAL DE CANARIAS CON ESPAÑA, LA UNIÓN EUROPEA Y LA OCDE



Con relación a la Unión Europea y a la OCDE, el diferencial fiscal de Canarias ha ido disminuyendo progresivamente durante estos veinte años –acumulando una caída de más de seis puntos en ambos casos– lo que se corresponde con sus distintos ritmos de crecimiento del nivel de imposición. No obstante, en los últimos años, el diferencial fiscal de Canarias se ha estabilizado en torno a los 1617 puntos con respecto a la Unión Europea y en torno a los 1213 puntos frente a la OCDE.

En el caso de la comparación con España, pueden observarse tres etapas bien distintas en la evolución del diferencial fiscal de Canarias: 1982-1991, 1992-1996 y 1997-2001. Durante el primer decenio, el diferencial fiscal fue en continuo aumento (con el paréntesis del año 1985 - en el cual el nivel de imposición no registró crecimiento interanual ni en España ni en la Unión Europea, y fue mínimo en los países de la OCDE, mientras que aumentó algo más de un punto en Canarias) hasta acumular una subida de 5,59 puntos en diez años y situarse en el valor máximo de todo el periodo examinado: 15,69 puntos.

Por contra, en el quinquenio 1992-1996, el diferencial fiscal sufrió una pérdida acumulada de 6,78 puntos (especialmente en los años 1993 y 1995), llegando a situarse, incluso, por debajo de los nueve puntos al finalizar el año 1996.

Por último, durante los cinco años más recientes, el diferencial fiscal ha recuperado un punto y parece haberse estabilizado en torno a los diez puntos, lo que ha significado recuperar los valores del diferencial fiscal existentes en el año 1982.

Para obtener información adicional acerca de esa desigual evolución del diferencial fiscal por subperiodos, conviene acudir a su desagregación por grupos impositivos de la OCDE, como se realiza en las **tablas números 11 y 12** y se repre-

GRÁFICO NÚMERO 7
DIFERENCIAL FISCAL DE CANARIAS CON ESPAÑA
(distribución por grupos OCDE apilados)

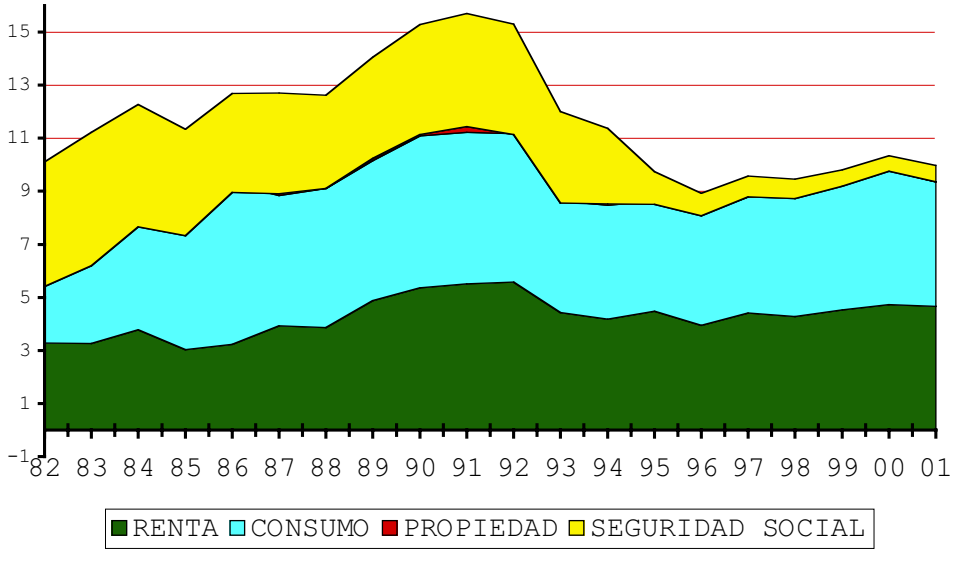
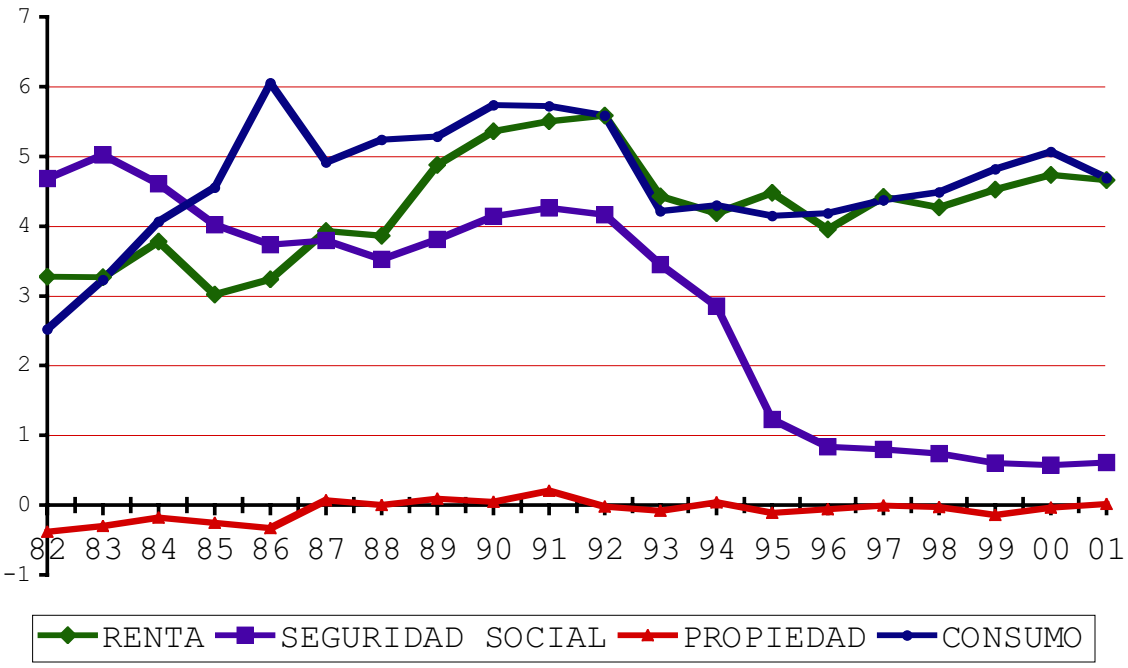


GRÁFICO NÚMERO 8
DIFERENCIAL FISCAL DE CANARIAS CON ESPAÑA POR GRUPOS OCDE (separados)



senta en los **gráficos números 7 y 8**, donde se observa claramente el cambio en la composición interna del diferencial fiscal que se ha producido en los años estudiados.

Hace dos décadas, el principal factor explicativo del diferencial fiscal de Canarias lo constituían las cotizaciones a la Seguridad Social (grupo 2000 OCDE). Sin embargo, la contribución de estos tributos al diferencial fiscal ha ido decayendo progresivamente (y más intensamente durante el quinquenio 1992-1996), lo que podría corresponder u obedecer a cambios institucionales experimentados en el mercado de trabajo en Canarias, en estos años, pues, como es sabido, no han existido normas fiscales especiales en este ámbito dentro del estatuto económico de esta comunidad.[4]

Tampoco, el diferencial fiscal de Canarias se basa en la imposición sobre la propiedad (grupo 4000 OCDE), que se mantiene lógicamente con cifras en torno a cero puntos, durante todo el periodo examinado e, incluso, negativas en la mayoría de los casos.[5]

[4] Salvo el caso, cuantitativamente poco relevante, de las bonificaciones en el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras.

[5] A su vez, este fenómeno de los valores negativos, ligeramente más elevados, que se registran durante los primeros años del periodo estudiado, probablemente, obedece a que, ante las dificultades encontradas para disponer de datos desagregados de la tributación local (cabildos y ayuntamientos), en este trabajo, se ha optado por incorporar

Conforme al contenido actual del estatuto económico de Canarias, el diferencial fiscal responde al régimen hacendístico en materia de impuestos sobre la renta y los beneficios (grupo 1000 OCDE) y en materia de imposición sobre la producción, ventas y consumo de bienes y servicios (grupo 5000 OCDE). En ambos casos, se ha ampliado el diferencial del nivel de imposición, pudiendo decirse que, en el último decenio, su importancia relativa se ha equiparado (siendo generalmente –aunque no siempre– superior a la imposición indirecta) y que se ha estabilizado en torno a los 4,5 puntos.

Frente a épocas anteriores, puede afirmarse que, en el actual estatuto económico especial de Canarias (y, en particular, desde la aprobación de la RIC), tienen la misma importancia las especialidades fiscales directas que las indirectas, al menos, en su contribución al mantenimiento del diferencial fiscal con el resto del Estado.

V. EPÍLOGO

Este documento de trabajo no es un ensayo doctrinal; deliberadamente, se ha procurado evitar o minimizar, en el texto, los juicios de valor acerca de los comportamientos fiscales que aquí se miden e identifican y, también, se ha evitado entrar a reflexionar sobre "las causas de las causas" de los mismos o sobre la relación entre los ingresos y los gastos públicos, en términos de eficiencia y equidad, ya que el objetivo aquí propuesto es medir una realidad fiscal para señalar líneas de investigación a desarrollar en otros trabajos; no obstante, en la **tabla número 13**, puede encontrarse una relación de hechos fiscales relevantes acontecidos durante el periodo estudiado. Por otra parte, en este *Estudio* realizamos un examen conjunto de la fiscalidad sobre la actividad económica global o general en Canarias, de manera que los resultados obtenidos para el todo pueden no ser representativos de la realidad de una parte, espacio, sector, subsector o agente económico, o social, particular.

En la medida en que algunos de los datos de recaudación en Canarias, utilizados en este trabajo, han tenido que ser estimaciones (imposición local, años 1982 a 1985) o tienen un carácter provisional (arbitrios insulares, años 1982 y 1983) hasta tanto no se complete la segunda parte de este proyecto de investigación, en la medida en que los datos del PIB de Canarias, correspondientes al año 2001, son también estimaciones; y, en la medida en que los datos del Nivel de imposición ofrecidos por la OCDE para el año 2001 pueden sufrir algún cambio en la próxima edición, resulta necesario adoptar una posición de suma prudencia a la hora de extraer conclusiones.

toda esa recaudación a este grupo 4000 OCDE, cuando, en realidad, algunas de las antiguas figuras impositivas de la hacienda local podrían corresponder mejor a los grupos 1000 ó 5000 OCDE, por ejemplo, la contribución territorial rústica, las licencias fiscales o el impuesto sobre circulación de vehículos, entre otros.

Sin embargo, a modo de resumen, pueden ordenarse, entre otras muchas, las siguientes ideas:

- Aunque el uso del término "presión fiscal" es muy común entre nosotros, sus equívocas connotaciones peyorativas hacen conveniente acoger las recomendaciones de la OCDE y de parte de la doctrina a favor de emplear, en su lugar, la expresión nivel de imposición (o "nivel fiscal") para referirse a este indicador económico del esfuerzo fiscal realizado por el sector privado.

- El diferencial fiscal continúa siendo uno de los elementos esenciales del estatuto económico especial de Canarias, a pesar de los cambios normativos en el Régimen Económico Fiscal, experimentados en los últimos años.

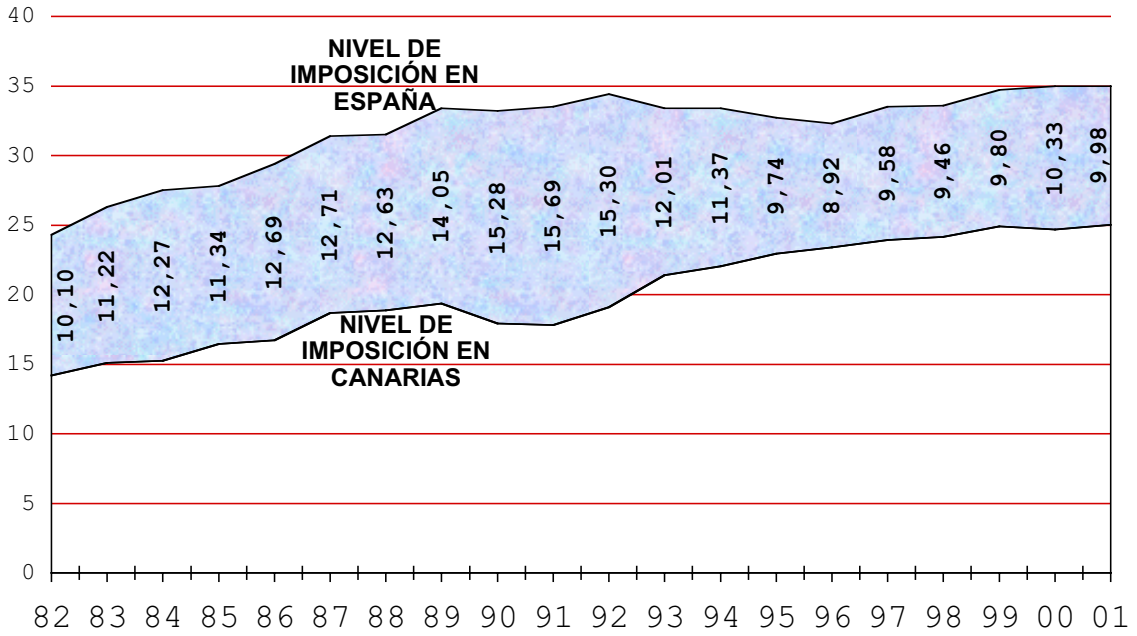
- Al cumplirse los primeros veinte años, desde el inicio del proceso autonómico, tras la aprobación del Estatuto de Autonomía de Canarias, el valor del diferencial fiscal con respecto a España está situado en el mismo nivel en el que estaba en aquel entonces: aproximadamente en diez puntos.

- En estos veinte años, España ha reducido a la mitad su diferencial fiscal con el resto de la Unión Europea: en el año 1982, se cifraba en trece puntos y, en el año 2001, se situaba en 6,50 puntos.

- En estos veinte años, el nivel de imposición ha aumentado 10,83 puntos en Canarias y 10,70 puntos en España, acerc·ndose 6,50 puntos a las posiciones medias de la Unión Europea y la OCDE, en un proceso de convergencia.

- La evolución del nivel de imposición en Canarias y en España ha seguido tendencias claramente opuestas por subperiodos: durante el decenio 1982-1991, en España aumentótras que, durante el decenio 1992-2001, en España se elevó sólo 1,50 puntos y en Canarias creció 7,22 puntos; esas tendencias dispares del nivel de imposición condujeron al ensanchamiento del diferencial fiscal de esta comunidad, hasta alcanzar los 15,69 puntos en el año 1991 (justo a la mitad del periodo examinado), y a su posterior recuperación, resultando una representación gráfica del diferencial fiscal en forma de "serpiente haciendo la digestión" (como puede verse en el **gráfico número 9**).

GRÁFICO NÚMERO 9
DIFERENCIAL FISCAL DE CANARIAS CON ESPAÑA (valores)



- La principal fuente de crecimiento del nivel de imposición en Canarias, en estos años, ha sido las cotizaciones a la Seguridad Social (5,17 puntos), especialmente, entre los años 1992 y 1996. De manera correlativa, su contribución a la existencia de un diferencial fiscal se ha mermado en 4,07 puntos, llegando a quedar reducida, en los últimos años, a 0,60 puntos aproximadamente, como se corresponde con el contenido del estatuto económico especial de Canarias (en el que no existe especialidad normativa relevante, en este ámbito, que pueda ayudar a explicar o justificar el hecho de que el diferencial fiscal, por estos tributos, estuviera situado en cinco puntos al comienzo del periodo estudiado).

- Si se hiciera abstracciÛn del efecto de las cotizaciones a la Seguridad Social, el nivel de imposición, por el resto de la fiscalidad, habría aumentado, en España, 9,50 puntos, mientras que, en Canarias, el crecimiento sería únicamente de 5,66 puntos en todo el periodo estudiado; siguiendo con ese supuesto, el diferencial fiscal de Canarias habría aumentado 3,85 puntos en estos veinte años (pasando de 5,52 puntos, en el año 1982, a 9,37 puntos, en el año 2001).

- Prácticamente, no existe diferencial fiscal en el ámbito de los impuestos sobre la propiedad (grupo 4000 OCDE), lo que también se corresponde con el Régimen Económico Fiscal de Canarias.

- La composición interna del diferencial fiscal de Canarias con España ha cambiado notablemente en los dos decenios estudiados y procede, en la actualidad (en un 95%), de los impuestos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital y de la imposición sobre la producción, venta y consumo de bienes y servicios.

- En los veinte años estudiados, los impuestos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital han aumentado, en 1,38 puntos, su contribución al diferencial fiscal de Canarias (3,28 puntos en 1982 y 4,66 puntos en el año 2001), a pesar de que el nivel de imposición derivado de estos tributos ha acumulado 2,22 puntos en el mismo periodo (con una tasa de crecimiento decreciente: 0,94 puntos entre 1982-1986, 0,83 puntos entre 1987-1991, 0,56 puntos entre 1992-1996 y 0,11 puntos entre 1997-2001).

- El diferencial fiscal derivado de las especialidades en el ámbito de la imposición sobre la producción, ventas y consumo ha registrado un crecimiento de 2,17 puntos en el conjunto del periodo (2,52 puntos en 1982 y 4,69 puntos en el año 2001), habiendo experimentado en veinte años un crecimiento acumulado de 2,63 puntos el Nivel de imposición asociado a la misma (más de la mitad de los cuales acaecieron en los años comprendidos entre 1991 y 1995).

- En el actual estatuto econÛmico especial de Canarias (y, en particular, desde la aprobación de la Reserva para Inversiones en Canarias, entre otros incentivos fiscales a la inversión empresarial), tienen la misma importancia las especialidades fiscales directas que las indirectas en cuanto a su contribución al mantenimiento del diferencial fiscal, lo que no se corresponde, por ejemplo, con las definiciones o descripciones del contenido del estatuto económico especial de Canarias que figuran en el artículo 46 del Estatuto de Autonomía y en las leyes reguladoras del actual Régimen Económico Fiscal.

VI. ANEXO DE OBSERVACIONES METODOLÓGICAS

1. Antecedentes

La metodología de esta investigación es similar a la seguida en el trabajo *La Presión fiscal en Canarias 1982-1994* (Ed. Consejería de Hacienda, Las Palmas de Gran Canaria, 1996) que realizamos, en-

tonces, junto a Don Pedro Alonso Sosa. Sin embargo –siguiendo la propuesta de la OCDE– aquí hemos optado por emplear la expresión "nivel de imposición" para referirnos al cociente entre la recaudación impositiva y la estimación del valor añadido, abandonando la denominación "presión fiscal" como referencia a este indicador; esta última locución goza todavía de gran aceptación, pero nos hemos decidido a sustituirla por sus muchas limitaciones; en este sentido, con respecto a las observaciones críticas ya expuestas en dicho trabajo, cabría recordar las consideraciones realizadas por la propia OCDE, al proponer, en 1972, el cambio de denominación:

> *"La expresión «nivel de fiscalidad» o «nivel de imposición» (*«tax level»*) es preferible al de «carga fiscal» o «presión fiscal» porque si el impuesto puede considerarse efectivamente como una carga para los individuos, para el conjunto de la colectividad social representa indiscutiblemente la contrapartida de los servicios prestados por el Estado. Las diferencias registradas entre los países respecto al nivel de la fiscalidad relativa al PNB suelen interpretarse mal en un contexto político. Esa relación muestra ante todo la preferencia relativa que un país atribuye a la gama de bienes y servicios colectivos sobre los bienes y servicios individuales y el papel de las autoridades en la redistribución de la renta a través del mecanismo fiscal. Incluso como medida de la intervención estatal en la actividad económica, el nivel de fiscalidad dista mucho de ser perfecto. Ignora los ingresos procedentes de otras fuentes distintas al impuesto, y éstas, aun siendo relativamente débiles, pueden variar considerablemente de un país a otro. Es más, no pueden tener en cuenta el hecho de que los gobiernos recurren más o menos a bonificaciones fiscales o a reducciones de impuestos. Así, las prestaciones familiares concedidas en forma de bonificaciones fiscales se traducen en una disminución de ingresos recaudatorios, en tanto que no es así si son objeto de transferencias a las economías domésticas"*. Ver OCDE (1972): *Estructura de la fiscalidad en los países miembros de la OCDE, 1968-1970*, en *L´Observateur de L´OECD* (cf. Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda: *Los impuestos y la presión fiscal*. Madrid, 1973, pp. 16-19).

Asimismo, mantienen su actualidad las valoraciones que realizamos en aquel trabajo de 1996 acerca de la significación económica de este cociente; a modo de ejemplo cualificado, el profesor José Víctor Sevilla Segura (*Las claves de la financiación autonómica*. Ed. Crítica, Barcelona, 2001, p. 74) ha advertido nuevamente que:

> *"En condiciones normales, una menor presión fiscal no tiene por qué implicar ventajas ni para los ciudadanos ni para los inversores, pues será consecuencia de una menor oferta de bienes y servicios públicos; y viceversa, una mayor presión fiscal vendrá generalmente acompañada de una ofer-*

ta más amplia de bienes y servicios públicos. Por tanto, el posible efecto sobre los incentivos no dependerá tanto del volumen de la presión fiscal como de sus consecuencias redistributivas, ya que el volumen de impuestos satisfechos por cada individuo rara vez coincidirá con los bienes y servicios públicos recibidos a cambio. Sin embargo, este tipo de efectos, igualmente consustanciales a la autonomía financiera, pueden surgir en todo caso sin necesidad de que varíe la presión fiscal y tienen su límite en las exigencias que se derivan de la unidad de mercado existente".

Por otra parte, existen diferencias en los resultados mostrados en ambos trabajos debido a varias razones:

- Se han revisado algunos de los criterios utilizados para ponderar la calidad de las múltiples fuentes estadísticas que existen sobre recaudación tributaria (y que, generalmente, contienen cifras muy dispares para una misma figura impositiva, territorio y año), procurando armonizarlos con la *Base de Datos del Sector Público Español* (BADESPE) elaborada por el Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda (que puede consultarse en la dirección) o, al menos, no entrando en abierta contradicción o alejándose excesivamente de la misma.

- La OCDE ha revisado recientemente su metodología para el cálculo del nivel de imposición, incorporando las nuevas estimaciones del Producto Interior Bruto a precios de mercado, lo que ha significado cambios en todas sus series de resultados; dicha metodología puede consultarse en OCDE (2001): *Revenue Statistics. Special features. Current issues in reporting tax revenues. The impact of GDP revisions. 1965-2000*, pp. 263-278 (disponible *on-line* en la dirección www.SourceOECD.org).

- Se ha desechado el cálculo de la distribución vertical del nivel de imposición en Canarias por niveles de gobierno, ya que la multiplicación de fórmulas de cesión y participación en la gestión y recaudación tributaria hace que resulte necesaria una investigación adicional para establecer criterios racionales de atribución vertical de los ingresos, que puedan gozar de aceptación general.

Al igual que sucediera con el trabajo de 1995, no parece ocioso advertir nuevamente al lector que la Oficina de Estadística Europea (EUROSTAT) elabora periódicamente otras estimaciones del indicador de presión fiscal, que no coinciden con las ofrecidas por la OCDE al usar, dichos organismos, metodologías algo diferentes para calcular el esfuerzo fiscal.

2. La base de datos fiscales de Canarias provisional

Para realizar este trabajo, ha sido necesario elaborar previamente una base de

datos fiscales de Canarias, para efectuar, a partir de ésta, el cálculo del nivel de imposición local. Esta labor resulta muy compleja porque –contrariamente a lo que cabría imaginar y esperar– en muchos casos, existen diferencias notables en los datos ofrecidos en las distintas fuentes estadísticas disponibles sobre la materia.

Como ya se puso de manifiesto en el *Estudio* de 1995, este fenómeno de disparidad de las cifras de recaudación publicadas en distintas fuentes –que prácticamente alcanza todas las figuras tributarias y todo el periodo estudiado (con la excepción de las cotizaciones a la Seguridad Social)– invita a relativizar las conclusiones de cualquier investigación sobre esta materia hasta tanto no se complete el trabajo de localización, ordenación, examen y depuración de todos los datos existentes.

No obstante, al objeto de poder realizar la presente estimación del nivel de imposición en Canarias y calcular su diferencial con el resto de España, ha sido preciso establecer una graduación provisional de la calidad de las fuentes estadísticas y seleccionar aquellos datos que podrían gozar de mayor credibilidad, procurando utilizar un criterio que pudiera ser homologable con el seguido en el Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda para la elaboración de la *Base de Datos del Sector Público Español* (BADESPE).

Las limitaciones, hasta ahora mencionadas, son especialmente relevantes en el caso de la imposición local (cabildos y ayuntamientos) donde, por una parte, el trabajo de depuración encuentra dificultades adicionales por la falta de desagregación de las cifras publicadas y, por otra, porque las fuentes estadísticas correspondientes a los primeros años del periodo examinado no ofrecen las cifras de recaudación líquida aplicada de muchos tributos (solamente lo hacen de las previsiones iniciales presupuestarias o de los derechos reconocidos).

Por ello, ha sido necesario realizar una estimación provisional de la recaudación de los cabildos y ayuntamientos para los años comprendidos entre 1982 y 1985, para lo que hemos contado con la ayuda de Don Santiago Rodríguez Feijoo.

En el caso de los ayuntamientos, la estimación para los años 1982 a 1985 se realizó usando el modelo siguiente:

$$RL_AYU_t = \alpha_o + \alpha_1 * (tiempo_t)^2 + \alpha_2 * D1997_t + \alpha_3 * D2001_t + \varepsilon_t$$

Como puede observarse, el modelo se corresponde con una función cuadrática del tiempo, sin parte lineal, y contiene dos variables dicotómicas con el objeto de eliminar los efectos *outliers* que se detectan en los años 1997 y 2001; el resultado de la estimación se muestra en la siguiente tabla:

Dependent Variable: AYU				
Method: Least Squares				
Sample(adjusted): 1986-2001				
Included observations: 16 after adjusting endpoints				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	5993.504	483.3405	12.40017	0.0000
TIEMPO^2	122.4739	2.565883	47.73166	0.0000
D2001	-8133.055	1221.846	-6.656369	0.0000
D1997	-2791.816	1080.173	-2.584601	0.0239
R-squared	0.995681	Mean dependent var		27049.81
Adjusted R-squared	0.994601	S.D. dependent var		13796.18
S.E. of regression	1013.677	Akaike info criterion		16.89287
Sum squared resid	12330482	Schwarz criterion		17.08602
Log likelihood	-131.1430	F-statistic		922.1660
Durbin-Watson stat	2.165250	Prob(F-statistic)		0.000000

A su vez, en el caso de la recaudación de los cabildos –que presenta un comportamiento mucho más disperso que la anterior– el modelo utilizado para estimar los datos del periodo 1982 a 1985 ha sido el siguiente:

$$RL_CAB_{t\partial} = \alpha_o + \alpha_1 * tiempo_t + \alpha_2 * D1990_t + \alpha_3 * D1993_t + \varepsilon_t$$

En este caso, el modelo es una función lineal del tiempo y contiene dos dicotomías para eliminar los efectos *outliers* que presentan los años 1990 y 1993; los resultados de la estimación se muestran en la tabla siguiente y, como puede observarse, son sensiblemente inferiores, en calidad, a los obtenidos para la variable anterior:

Dependent Variable: CAB				
Method: Least Squares				
Sample(adjusted): 1986-2001				
Included observations: 16 after adjusting endpoints				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	168.3263	56.67686	2.969930	0.0117
TIEMPO^2	11.55548	4.146999	2.786468	0.0165
D2001	182.6743	79.11970	2.308835	0.0396
D1997	-179.9921	77.61491	-2.319040	0.0388
R-squared	0.593.835	Mean dependent var		312.9375
Adjusted R-squared	0.492293	S.D. dependent var		105.1415
S.E. of regression	74.91702	Akaike info criterion		11.68296
Sum squared resid	67350.73	Schwarz criterion		11.87610
Log likelihood	-89.46366	F-statistic		5.848205
Durbin-Watson stat	1.632050	Prob(F-statistic)		0.010623

Asimismo, deben considerarse como provisionales las cifras correspondientes a la recaudación por arbitrios insulares durante los años 1982 y 1983, hasta tanto no se complete la Base de Datos Fiscales de Canarias.

3. Colaboraciones

Para la recogida y depuración de la documentación y los datos utilizados en este artículo, ha sido necesaria la colaboración de muchas personas e instituciones, a quienes es de justicia reconocer su disponibilidad. En primer lugar, al personal de las bibliotecas, archivos y centros de documentación, hasta los cuales nos hemos desplazado para localizar y consultar documentos y fuentes estadísticas: Biblioteca del Banco de España (Madrid); Biblioteca del Departamento de Economía Aplicada IV y Biblioteca de la Facultad de Ciencias Económicas (ambas de la Universidad Complutense de Madrid); Biblioteca del Instituto de Estudios Fiscales (Madrid); Biblioteca del Ministerio de Economía (Madrid); Biblioteca de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria; Biblioteca de la Universidad Pontificia de Comillas (ICADE, Madrid); Centro de Formación de la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social (Madrid); Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social y del Instituto Nacional de la Seguridad Social (Las Palmas de Gran Canaria); Delegación del Gobierno en Canarias (Las Palmas de Gran Canaria); e Instituto de Estadística de Canarias (ISTAC, Las Palmas de Gran Canaria).

Por su especial implicación con este trabajo, nuestro reconocimiento a Don Javier Loscos Fernández (Universidad Complutense de Madrid) y Don Luis Márquez Llabrés (Gran Canaria); Don Gonzalo Muñiz Morán (Intervención de la Comunidad Autónoma de Canarias, Tenerife) y Don César Pérez López (Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda, Madrid); Doña Esperanza Salán (Biblioteca Central del Ministerio de Hacienda, Madrid); Don Enrique Salvador Villar (Audiencia de Cuentas de Canarias, Tenerife); Don José María Vázquez González (Dirección General de Tributos, Gran Canaria); y Don Enrique Wood Guerra y Doña Antonia García Trujillo (Centro de Estadística y Documentación del Gobierno de Canarias, Gran Canaria).

Además, Don Santiago Rodríguez Feijoo (Departamento de Métodos Cuantitativos en Economía y Gestión, ULPGC) facilitó la serie de estimaciones del PIB canario, utilizadas en esta investigación –como ya lo hiciera en el trabajo precedente– y realizó la estimación de la recaudación por impuestos locales (cabildos y ayuntamientos) correspondiente a los años comprendidos entre 1982 y 1985, como ya se indicó.

Last but not least, muchas de las dificultades encontradas para la realización de este trabajo no hubieran podido ser felizmente superadas si no hubiésemos contado, en todo momento, con el estímulo, desde la propia Consejería de Economía, Hacienda y Comercio del Gobierno de Canarias, de los impulsores de la realización y publicación de este proyecto: Don Miguel Ángel Herrero Hernández y Don Pedro Pacheco González.

No obstante, la responsabilidad de cuanto se expone en este documento corresponde única y exclusivamente a quien lo firma, que gustosamente lo somete a la consideración general y a la recogida de sugerencias.

VII. ANEXO DE TABLAS DE DATOS

TABLA 1
NIVEL DE IMPOSICIÓN EN ESPAÑA, UNIÓN EUROPEA Y OCDE

Grupos	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
ESPAÑA																				
1000	6,40	6,90	7,80	7,30	7,30	8,90	8,90	10,50	10,20	10,40	10,40	10,00	9,50	9,60	9,40	10,00	9,60	9,80	9,80	10,00
2000	11,40	12,00	11,50	11,50	11,30	11,40	11,20	11,60	11,80	11,90	12,60	12,70	12,50	11,90	11,70	11,80	11,90	12,20	12,40	12,60
3000	0,10																			
4000	1,00	1,00	1,10	1,00	1,00	1,50	1,70	1,70	1,80	1,70	1,60	1,70	1,90	1,80	1,80	2,00	2,10	2,20	2,30	2,20
5000	5,40	6,40	7,10	8,00	9,80	9,60	9,70	9,60	9,40	9,50	9,80	9,00	9,50	9,40	9,40	9,70	10,00	10,50	10,50	10,20
TOTAL	24,30	26,30	27,50	27,80	29,40	31,40	31,50	33,40	33,20	33,50	34,40	33,40	33,40	32,70	32,30	33,50	33,60	34,70	35,00	35,00
UNIÓN EUROPEA																				
1000	13,10	13,20	13,40	13,60	13,80	13,80	14,00	13,80	13,90	13,80	13,80	13,90	13,90	13,80	14,20	14,40	14,50	14,70	14,90	15,40
2000	10,70	10,90	10,90	10,90	11,00	11,10	11,00	10,90	11,00	11,30	11,50	11,60	11,60	11,60	11,60	11,70	11,30	11,30	11,40	11,70
3000	0,50	0,60	0,60	0,50	0,50	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,50	0,60	0,40	0,50
4000	1,50	1,50	1,50	1,50	1,60	1,80	1,80	1,80	1,70	1,60	1,70	1,80	1,80	1,70	1,80	1,90	1,90	2,00	2,00	2,00
5000	11,50	11,80	12,00	12,00	12,50	12,50	12,50	12,20	12,20	12,30	12,40	12,30	12,50	12,20	12,40	12,40	12,20	12,40	12,30	11,90
TOTAL	37,30	38,00	38,40	38,50	39,40	39,60	39,70	39,10	39,20	39,40	39,80	40,00	40,20	39,70	40,40	40,80	40,40	41,00	41,00	41,50
OCDE																				
1000	12,80	12,50	12,60	12,80	13,00	12,90	13,10	13,20	13,30	12,90	12,80	12,80	12,90	12,80	13,00	13,20	13,30	13,30	13,60	13,70
2000	7,80	7,90	7,90	8,00	8,10	8,20	8,20	8,20	8,30	8,90	9,10	9,50	9,40	9,30	9,40	9,50	9,50	9,40	9,40	10,10
3000	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,60	0,40	0,40	0,30	0,30	0,30	0,40	0,40	0,40	0,40	0,30
4000	1,60	1,70	1,70	1,70	1,80	1,90	1,90	1,90	1,90	1,80	1,80	1,90	1,90	1,80	1,90	1,90	1,90	2,00	2,00	1,80
5000	10,50	10,80	10,90	10,90	11,10	11,30	11,10	10,90	10,90	11,00	11,20	11,40	11,50	11,40	11,50	11,50	11,30	11,60	11,60	11,50
TOTAL	33,10	33,30	33,50	33,80	34,40	34,70	34,70	34,60	34,80	35,20	35,30	36,00	36,00	35,60	36,10	36,50	36,40	36,70	37,00	37,40

Fuente: OECD Statistical Compendium 2003 (Revenue Statistics 1965-2001)

Grupos OCDE de tributos: 1000-Sobre la renta, beneficios y ganancias de capital; 2000-Seguridad Social; 3000-Sobre las nóminas; 4000-Sobre la propiedad; 5000-Sobre los bienes y servicios (producción, ventas, consumo...)

TABLA 2
EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE IMPOSICIÓN EN ESPAÑA, UNIÓN EUROPEA Y OCDE POR QUINQUENIOS, DECENIOS Y TOTAL

	Δ 1982-1986	Δ 1987-1991	Δ 1992-1996	Δ 1997-2001
ESPAÑA	5,10	4,10	-1,20	2,70
	9,20		1,50	
	10,70			
UNION EUROPEA	2,10	0,00	1,00	1,10
	2,10		2,10	
	4,20			
OCDE	1,30	0,80	0,90	1,30
	2,10		2,20	
	4,30			

TABLA 3
RECAUDACIÓN IMPOSITIVA LÍQUIDA APLICADA EN CANARIAS (millones de pesetas corrientes)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
IRPF	20109	26889	34613	40630	43339	59572	69843	82259	78190	89513	96922	112869	118992	125484	143211	151818	159780	165302	164316	186788
IS	2402	3735	4467	5627	7186	11240	12321	16545	15227	13972	14564	24787	21411	16270	17146	22863	24465	33086	40248	44444
ISD	597	923	1082	853	869	961	1469	1284	1288	1227	1423	1530	1809	2013	2496	2971	3355	3481	4086	3905
IPAT	581	618	684	866	587	1540	1499	263	3037	2129	2448	2881	2752	3033	3038	4374	4439	4843	5097	5246
ITPAJD	2596	2802	3353	3682	4611	7234	12013	13211	13530	10221	13945	14609	16966	17215	17221	21068	24429	29332	30812	33441
IGTE+IL	3235	4570	7361	9492	10849	13875	15591	15727	14969	15347	16943	5260	1148	1579	1436	830	629	502	363	119
RAD	76	42	48	64	65	60	64	-34	4	150	980	1138	1085	1293	1287	1660	2913	3108	4465	4267
IE+IPS	1173	1569	1810	2030	2513	3532	4571	4553	4342	3786	4715	4418	5573	5875	6227	6588	11220	12446	13132	13832
AI	13783	16614	16024	20905	23840	26664	29477	29302	22986	17848	13911	5331	1024	1226	866	785	721	744	912	191
IGIC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	42835	54317	57315	61533	73540	92539	114965	122865	139938
APIC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9510	22601	20294	24485	26802	27806	28841	25047	19803	12747	10953
ICOM	0	0	0	0	3493	15008	13597	16023	17618	20037	26787	26707	34292	35513	35092	35778	36876	39789	39378	43189
IMAT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1292	2991	2596	5068	5814	5854	6883	8838	6895
Otros	252	107	46	15	273	449	467	298	227	314	-262	-238	623	888	1716	3721	685	3617	5303	6301
TJUE	2715	4021	4292	4795	5580	7190	8904	9987	10597	12956	11935	11136	11966	12274	12434	12635	14243	14367	15458	17340
CSS	49690	59029	67015	80887	94071	108314	125227	136879	147847	161467	195372	228295	254803	295270	319576	347768	386003	435985	477443	518762
RL-CAB	180	191	203	215	312	335	216	173	455	275	227	127	354	267	261	399	326	317	512	451
RL-AYU	6116	6483	7096	7953	10160	10324	12461	13394	15561	17724	19542	24734	27300	30297	31589	34555	41045	47388	49873	46850
TOTAL	103505	127593	148094	178014	207748	266298	307720	339864	345878	376476	442053	528005	581891	635210	688003	756008	834569	935958	995848	1082912

Leyendas: **IRPF** (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas); **IS** (Impuesto sobre Sociedades); **ISD** (Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones); **IPAT** (Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas e Impuesto sobre el Patrimonio); **ITPAJD** (Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; **IGTE+IL** (Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas e Impuesto sobre el Lujo); **RAD** (Rentas de Aduanas-Tráfico exterior); **IE+IPS** (Impuestos especiales sobre Alcoholes Etílicos y Bebidas Alcohólicas, sobre la Cerveza, sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas, sobre Bebidas Refrescantes, sobre Productos Intermedios y sobre Hidrocarburos, Canon sobre Electricidad e Impuesto sobre las Primas de Seguros); **AI** (Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías –Tarifa General y Tarifa Especial–, Arbitrio Insular sobre el Lujo y Derechos Reguladores); **IGIC** (Impuesto General Indirecto Canario); **APIC** (Arbitrio sobre la Producción e Importación de Mercancías en Canarias); **ICOM** (Impuesto autonómico especial sobre Combustibles Derivados del Petróleo); **IMAT** (Impuesto especial sobre Determinados Medios de Transporte); **Otros** (Impuesto especial sobre Bienes Inmuebles de Entidades No Residentes, Gravamen único revalorización RDL 7/96, Canon sobre Investigación y Explotación de Hidrocarburos, Impuesto sobre la Renta de No Residentes, Impuesto sobre el Valor Añadido e Impuestos extinguidos); **TJUE** (Tasas fiscales sobre el Juego); **CSS** (Todas las Cotizaciones a la Seguridad Social); **RL-CAB** (Recursos de Cabildos no incluidos en otros epígrafes); y **RL-AYU** (Contribución Territorial Urbana, Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Canon sobre Producción de Energía Eléctrica, Recargo municipal sobre el IRPF, Recargo provincial sobre el ITE, Licencia Fiscal por actividades profesionales y artísticas, Licencia Fiscal por actividades comerciales e Industriales, Impuesto sobre Actividades Económicas, Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, Impuesto municipal de radicación, Impuesto sobre gastos suntuarios, Impuesto sobre publicidad, Impuesto sobre solares, Impuesto sobre circulación de vehículos, Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, Impuestos sobre el Incremento de valor de los terrenos, Impuesto sobre el Incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana).

TABLA 4
PRODUCTO INTERIOR BRUTO A PRECIOS DE MERCADO DE CANARIAS. Base 1995 (millones de pesetas corrientes)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
PIBpm	729063	846155	972416	1081758	1242990	1424631	1630434	1756799	1929947	2114337	2314798	2467970	2641591	2766380	2942449	3160277	3457646	3758640	4037159	4327767

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (Contabilidad Regional de España 1995-2001) e Hispalink (Modelización regional integrada)

TABLA 5
NIVEL DE IMPOSICIÓN EN CANARIAS (total y por grupos OCDE)

Grupos	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1000	3,12	3,63	4,02	4,28	4,07	4,97	5,04	5,62	4,84	4,89	4,82	5,58	5,32	5,12	5,45	5,58	5,33	5,28	5,07	5,34
2000	6,82	6,98	6,89	7,48	7,57	7,60	7,68	7,79	7,66	7,64	8,44	9,25	9,65	10,67	10,86	11,00	11,16	11,60	11,83	11,99
4000	1,38	1,30	1,28	1,25	1,33	1,43	1,70	1,61	1,76	1,49	1,62	1,78	1,86	1,91	1,86	2,01	2,13	2,34	2,34	2,18
5000	2,88	3,17	3,04	3,45	3,75	4,69	4,46	4,32	3,67	3,78	4,22	4,79	5,20	5,25	5,21	5,33	5,52	5,68	5,44	5,51
TOTAL	14,20	15,08	15,23	16,46	16,71	18,69	18,87	19,35	17,92	17,81	19,10	21,39	22,03	22,96	23,38	23,92	24,14	24,90	24,67	25,02

Grupos OCDE de tributos: 1000-Sobre la renta, beneficios y ganancias de capital; 2000-Seguridad Social; 4000-Sobre la propiedad; 5000-Sobre los bienes y servicios (producción, ventas, consumo...)

TABLA 6
EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE IMPOSICIÓN EN CANARIAS Y ESPAÑA POR QUINQUENIOS, DECENIOS Y TOTAL

	Δ 1982-1986	Δ 1987-1991	Δ 1992-1996	Δ 1997-2001
CANARIAS	2,52	1,09	5,58	1,64
	3,61		7,22	
	10,83			
ESPAÑA	5,10	4,10	-1,20	2,70
	9,20		1,50	
	10,70			

TABLA 7
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL NIVEL DE IMPOSICIÓN EN CANARIAS Y ESPAÑA POR GRUPOS OCDE

Grupos	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
CANARIAS																				
1000	21,99	24,09	26,42	25,99	24,32	26,59	26,70	29,07	27,01	27,49	25,22	26,07	24,13	22,32	23,31	23,34	22,07	21,20	20,54	21,36
2000	48,01	46,26	45,25	45,44	45,28	40,67	40,70	40,27	42,75	42,89	44,20	43,24	43,79	46,48	46,45	46,00	46,25	46,58	47,94	47,90
3000	0,00																			
4000	9,73	8,63	8,39	7,62	7,96	7,66	8,99	8,33	9,79	8,39	8,50	8,32	8,46	8,32	7,94	8,38	8,82	9,41	9,47	8,73
5000	20,27	21,02	19,94	20,95	22,44	25,08	23,62	22,32	20,45	21,24	22,08	22,38	23,62	22,88	22,30	22,27	22,86	22,81	22,04	22,01
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
ESPAÑA																				
1000	26,34	26,24	28,36	26,26	24,83	28,34	28,25	31,44	30,72	31,04	30,23	29,94	28,44	29,36	29,10	29,85	28,57	28,24	28,00	28,57
2000	46,91	45,63	41,82	41,37	38,44	36,31	35,56	34,73	35,54	35,52	36,63	38,02	37,43	36,39	36,22	35,22	35,42	35,16	35,43	36,00
3000	0,41																			
4000	4,12	3,80	4,00	3,60	3,40	4,78	5,40	5,09	5,42	5,07	4,65	5,09	5,69	5,50	5,57	5,97	6,25	6,34	6,57	6,29
5000	22,22	24,33	25,82	28,78	33,33	30,57	30,79	28,74	28,31	28,36	28,49	26,95	28,44	28,75	29,10	28,96	29,76	30,26	30,00	29,14
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Grupos OCDE de tributos: 1000-Sobre la renta, beneficios y ganancias de capital; 2000-Seguridad Social; 3000-Sobre las nóminas; 4000-Sobre la propiedad; 5000-Sobre los bienes y servicios (producción, ventas, consumo...)

TABLA 8
EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE IMPOSICIÓN EN CANARIAS POR GRUPOS OCDE Y POR QUINQUENIOS, DECENIOS Y TOTAL

	Δ 1982-1986	Δ 1987-1991	Δ 1992-1996	Δ 1997-2001
GRUPO 1000	0,94	0,83	0,56	-0,11
	1,77		0,45	
	2,22			
GRUPO 2000	0,75	0,07	3,22	1,13
	0,82		4,35	
	5,17			
GRUPO 4000	-0,05	0,16	0,36	0,33
	0,11		0,69	
	0,80			
GRUPO 5000	0,87	0,03	1,43	0,29
	0,90		1,73	
	2,63			
CANARIAS	2,52	1,09	5,58	1,64
	3,61		7,22	
	10,83			

Grupos OCDE de tributos: 1000-Sobre la renta, beneficios y ganancias de capital; 2000-Seguridad Social; 4000-Sobre la propiedad; 5000-Sobre los bienes y servicios (producción, ventas, consumo...)

TABLA 9
DIFERENCIAL FISCAL DE CANARIAS CON RESPECTO A ESPAÑA, LA UNIÓN EUROPEA Y LA OCDE

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
CON ESPAÑA	10,10	11,22	12,27	11,34	12,69	12,71	12,63	14,05	15,28	15,69	15,30	12,01	11,37	9,74	8,92	9,58	9,46	9,80	10,33	9,98
CON LA UNIÓN EUROPEA	23,10	22,92	23,17	22,04	22,69	20,91	20,83	19,75	21,28	21,59	20,70	18,61	18,17	16,74	17,02	16,88	16,26	16,10	16,33	16,48
CON LA OCDE	18,90	18,22	18,27	17,34	17,69	16,01	15,83	15,25	16,88	17,39	16,20	14,61	13,97	12,64	12,72	12,58	12,26	11,80	12,33	12,38

TABLA 10
EVOLUCIÓN DEL DIFERENCIAL FISCAL DE CANARIAS POR QUINQUENIOS, DECENIOS Y TOTAL

	Δ 1982-1986	Δ 1987-1991	Δ 1992-1996	Δ 1997-2001
CON ESPAÑA	2,58	3,01	-6,78	1,06
	5,59		-5,72	
	-0,13			
CON LA UNIÓN EUROPEA	-0,42	-1,09	-4,58	-0,54
	-1,51		-5,12	
	-6,63			
CON LA OCDE	-1,22	-0,29	-4,68	-0,34
	-1,51		-5,02	
	-6,53			

TABLA 11
DIFERENCIAL FISCAL DE CANARIAS CON RESPECTO A ESPAÑA POR GRUPOS IMPOSITIVOS OCDE

Grupos	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1000	3,28	3,27	3,78	3,02	3,23	3,93	3,86	4,88	5,36	5,51	5,58	4,42	4,18	4,48	3,95	4,42	4,27	4,52	4,73	4,66
2000	4,58	5,02	4,61	4,02	3,73	3,80	3,52	3,81	4,14	4,26	4,16	3,45	2,85	1,23	0,84	0,80	0,74	0,60	0,57	0,61
3000	0,10																			
4000	-0,38	-0,30	-0,18	-0,25	-0,33	0,07	0,00	0,09	0,04	0,21	-0,02	-0,08	0,04	-0,11	-0,06	-0,01	-0,03	-0,14	-0,04	0,02
5000	2,52	3,23	4,06	4,55	6,05	4,91	5,24	5,28	5,73	5,72	5,58	4,21	4,30	4,15	4,19	4,37	4,48	4,82	5,06	4,69
TOTAL	10,10	11,22	12,27	11,34	12,69	12,71	12,63	14,05	15,28	15,69	15,30	12,01	11,37	9,74	8,92	9,58	9,46	9,80	10,33	9,98

Grupos OCDE de tributos: 1000-Sobre la renta, beneficios y ganancias de capital; 2000-Seguridad Social; 3000-Sobre las nóminas; 4000-Sobre la propiedad; 5000-Sobre los bienes y servicios (producción, ventas, consumo...)

TABLA 12
EVOLUCIÓN DEL DIFERENCIAL FISCAL DE CANARIAS CON ESPAÑA POR GRUPOS OCDE Y POR QUINQUENIOS, DECENIOS Y TOTAL

	Δ 1982-1986	Δ 1987-1991	Δ 1992-1996	Δ 1997-2001
GRUPO 1000	-0,04	2,27	-1,56	0,71
	2,23		-0,85	
	1,38			
GRUPO 2000	-0,95	0,53	-3,42	-0,23
	-0,42		-3,65	
	-4,07			
GRUPO 4000	0,05	0,54	-0,26	0,07
	0,59		-0,19	
	0,40			
GRUPO 5000	3,53	-0,33	-1,53	0,51
	3,20		-1,03	
	2,17			
TOTAL	2,58	3,01	-6,78	1,06
	5,59		-5,72	
	-0,13			

Grupos OCDE de tributos: 1000-Sobre la renta, beneficios y ganancias de capital; 2000-Seguridad Social; 4000-Sobre la propiedad; 5000-Sobre los bienes y servicios (producción, ventas, consumo...)

TABLA 13
HECHOS FISCALES RELEVANTES 1982-2001

22/7/72	Ley 30/1972, de Régimen Económico-Fiscal de Canarias (creación del Arbitrio de Entrada AIEM, Arbitrio sobre el Lujo AIL, Derechos Reguladores y régimen especial del Fondo de Previsión para Inversiones FPI)
27/12/78	Ley 61/1978, del Impuesto sobre Sociedades (supresión del FPI en el resto de España)
10/8/82	Ley orgánica 10/1982, del Estatuto de Autonomía de Canarias
31/12/82	Comienzan las prórrogas anuales de la aplicación del régimen especial del FPI en las sucesivas Leyes de acompañamiento
12/6/85	Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas (régimen especial de integración de Canarias en el Protocolo número 2)
3/8/85	Ley 30/1985, del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)
18/12/85	Real Decreto-Ley 6/1985, de adaptación provisional y transitoria de la fiscalidad canaria (mantiene el IGTE y el Impuesto sobre el Lujo)
27/12/85	Ley 45/1985, de Impuestos Especiales
28/7/86	Ley territorial 5/1986, de creación del Impuesto especial autonómico sobre Combustibles Derivados del Petróleo
18/12/87	Ley 29/1987, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones
28/12/88	Ley 39/1988, de Regulación de las Haciendas Locales (cambios en toda la tributación local)
28/7/89	Ley 20/1989, de adaptación del IRPF y del Impuesto extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas
6/6/91	Ley 19/1991, del Impuesto sobre el Patrimonio
7/6/91	Ley 20/1991, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico-Fiscal de Canarias (creación del IGIC y APIC y supresión de la Tarifa general del AIEM, del AIL, del IGTE y del régimen especial del FPI)
26/6/91	Reglamento (CEE) 1911/1991, del Consejo, relativo a la aplicación de las disposiciones del Derecho Comunitario en las Islas Canarias y Decisión 91/314/CE, del Consejo, en la que se establece el POSEICAN (supresión del Protocolo número 2)
16/12/91	Ley 29/1991, de adaptación tributaria a las Directivas y Reglamentos de las Comunidades Europeas
28/12/92	Ley 37/1992, del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y Ley 38/1992, de Impuestos Especiales (creación del Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte -cedido- y especialidades en la imposición sobre cerveza, productos intermedios y alcohol y bebidas derivadas)
8/3/93	Reglamento (CEE) 564/1993, del Consejo, prorroga la TE a productos sensibles hasta 31.12.2000
24/9/93	Real Decreto-Ley 1/1993, Texto Refundido del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados
7/7/94	Ley 19/1994, de modificación del Régimen Económico-Fiscal de Canarias (creación de la Reserva para Inversiones en Canarias RIC, la Zona Especial Canaria ZEC y otros incentivos fiscales directos, y modificación de la Deducción por inversiones)
27/12/95	Ley 43/1995, del Impuesto sobre Sociedades
26/1/96	Real Decreto-Ley 3/1996, de reforma parcial de la Ley 19/94 en cuanto a los incentivos fiscales y la ZEC
30/12/96	Ley 13/1996, de acompañamiento, modifica incentivos a la inversión empresarial y la ZEC, e incrementa en un 15% los tipos impositivos del APIC y los tipos general e incrementado del IGIC. Comienzan a aplicarse los descrestes anuales del 20% de los tipos impositivos del APIC
30/12/97	Ley 30/1997, de acompañamiento, sube los tipos impositivos del IGIC sobre el tabaco
19/6/98	Real Decreto-Ley 7/1998, de reforma parcial de la Ley 19/94 en cuanto a incentivos a la inversión
9/12/98	Ley 40/1998, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y Ley 41/1998, normas reguladoras de la Renta de los No Residentes
30/12/98	Ley 50/1998, de acompañamiento, prorroga los tipos impositivos recargados del IGIC sobre el tabaco
13/12/99	Reglamento (CEE) 2674/1999, del Consejo, modifica el Reglamento (CEE) 1911 y suspende parcialmente el desarme del APIC por un año
23/6/00	Real Decreto-Ley 2/2000, de reforma parcial de la Ley 19/94 en cuanto a la ZEC
31/12/00	Supresión de la Tarifa especial del AIEM. Prórroga del APIC durante 2001

OPINIONES

EL NIVEL DE IMPOSICIÓN Y EL DIFERENCIAL FISCAL DE CANARIAS 1982-2001

Pilar Alcaide

Directora General
Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación
Las Palmas de Gran Canaria

La imposición o presión fiscal en Canarias han mantenido siempre un diferencial importante con respecto al resto del territorio nacional (excluyendo los foros vasco y navarro) y Europa. Los legisladores siempre han tenido en cuenta, para equiparar nuestra situación con la del Continente, la lejanía geográfica y las dificultades históricas que tiene nuestra Comunidad para ser autosuficiente en el aspecto económico.

En general, son más de 10 puntos porcentuales los que nos separan de la presión fiscal nacional. Esta diferencia se ha mantenido relativamente estable, ya que, el incremento experimentado en España, también lo ha sufrido el contribuyente canario. Es importante destacar el papel que las cotizaciones a la seguridad social tienen en el conjunto de gravámenes imputados. El aumento de la población activa y sus cotizaciones en progresión aritmética con el crecimiento de la población, ha permitido el incremento de las cotizaciones, además de las cantidades cotizadas, son más altas para las mismas tablas salariales.

Las grandes diferencias entre la presión fiscal en Canarias y la de España y la Unión Europea, las tenemos en las ventajas fiscales recogidas en el Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Tanto la imposición indirecta en vigor en este periodo (IGIC, APIC, etc.) como la directa (IRPF, IS) han servido para favorecer y estimular el tejido productivo canario, haciéndonos fuertes y competitivos.

Es importante resaltar el papel fundamental que en el desarrollo económico de Canarias ha tenido la Reserva para Inversiones (RIC). esta figura ha permitido la capitalización de nuestras empresas, convirtiéndose en una herramienta fundamental para la reinversión y mejora en infraestructuras privadas y beneficiando de forma importante a nuestro tejido empresarial. También es cierto que la falta de desarrollo y la novedad de aplicación de esta Ley (se cumplieron cinco años —1º tope de cristalización de la RIC —en 1999) han dado lugar a que la Agencia Tributaria no haya aplicado los mismos criterios en todo el territorio. Desde la Cámara, queremos apostar por un desarrollo definitivo del Reglamento anexo a la Ley 19/94 del REF, que no permita una libre interpretación de las figuras existentes y evite los conflictos con el Ministerio de Hacienda.

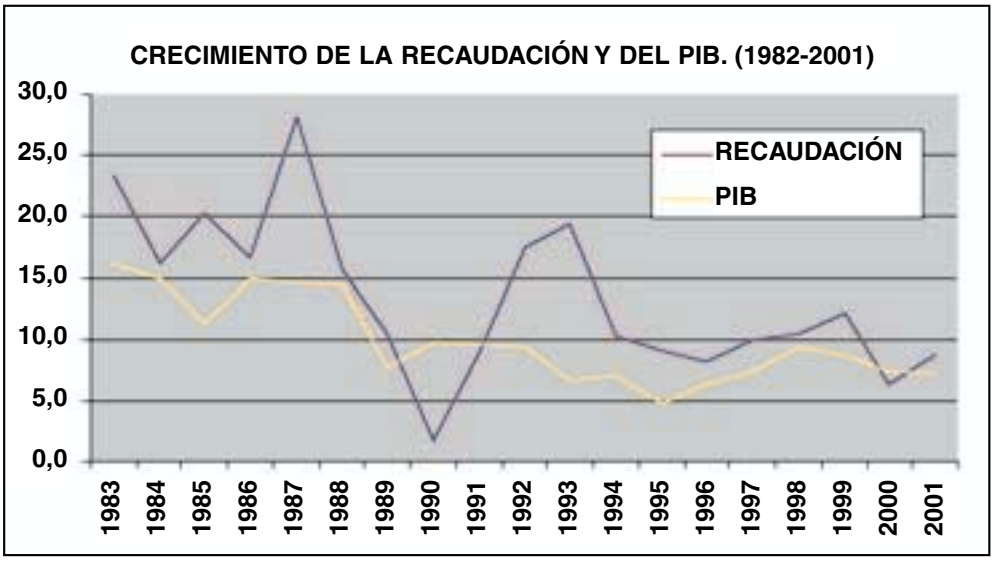
AGUSTÍN ALEMÁN HERNÁNDEZ

Jefe de Servicio de Política Económica
Viceconsejería de Economía y Relaciones Económicas con la Unión Europea

Este artículo tiene por objeto comentar el trabajo del Dr. Rodolfo Espino Romero que se publica en este número de la Revista Hacienda Canaria. Dado que, en el citado estudio, se opta por un análisis basado en la agregación de los tributos en cinco grandes grupos, se recupera el criterio analítico tradicional de clasificación en fiscalidad directa e indirecta (ver nota metodológica), a la hora de abordar tanto la recaudación impositiva líquida como el nivel de imposición en Canarias. Asimismo, se analiza la evolución durante el periodo 1982-2001 de otra agregación como los impuestos derivados del REF, así como de las figuras impositivas concretas en términos de crecimiento y de ponderación media, quinquenal y decenal, añadiéndose aquellos comentarios que se han estimado oportunos. Sólo resta indicar que no se aborda el diferencial fiscal de Canarias con España, la Unión Europea y la OCDE, al entenderse que este aspecto está suficientemente tratado en el trabajo del Dr. Espino.

a) Recaudación líquida de impuestos

La recaudación líquida impositiva en Canarias ha crecido a una tasa media del 13,3% durante el periodo 1982-2001, superior en 3,4 puntos a la estimada para el PIB a precios de mercado y en pesetas corrientes. En este crecimiento medio del 13,3%, las cotizaciones a la Seguridad Social participan en 5,9 puntos y el resto de los tributos, directos e indirectos, lo hacen en 7,4 puntos, que se han destinado a financiar la oferta de bienes y servicios públicos.



Al nivel de máxima agregación, las cotizaciones a la Seguridad Social registran una ponderación media sobre la recaudación total del 44,8%, con una reducción de su peso relativo en el quinquenio 1987-1991 y sucesivos incrementos en los subperiodos 1992-1996 y 1997-2001. A considerable distancia se sitúan los impuestos directos (29,5%) y los indirectos (25,7%).

Entre los impuestos directos, sobresale la capacidad recaudatoria del IRPF con un peso medio del 20,9% y con una evolución quinquenal inversa a la seguida por las cotizaciones a la Seguridad Social.

Por otro lado, el impuesto sobre sociedades sólo supone de media el 3,5% de la recaudación total, lo que pone de manifiesto el reducido número de empresas canarias con forma societaria, con independencia de los beneficios fiscales de los que han disfrutado a través del Fondo de Previsión para inversiones, primero, y de la Reserva para Inversiones en Canarias y, posteriormente, de otros incentivos fiscales directos (Zona Especial Canaria, Deducción por Inversiones..).

También, las corporaciones locales canarias se benefician de la imposición directa que, si bien es residual en el caso de los Cabildos, supone una participación media estimada de los ayuntamientos del 4% en la recaudación impositiva total.

Con cuotas marginales cercanas al medio punto, figuran el impuesto sobre sucesiones y donaciones, y el impuesto extraordinario sobre el patrimonio de las personas físicas e impuesto sobre el patrimonio.

En lo relativo a los impuestos indirectos, destaca el IGIC, con un 4,7% de ponderación media, si bien otras figuras suprimidas en 1991, como el arbitrio insular a la entrada de mercancías, el arbitrio insular sobre el lujo y derechos reguladores (5,3%) y el IGTE e impuesto sobre el lujo (2,6%), mantuvieron un notable peso medio sobre

la recaudación total. La alta capacidad recaudatoria del IGIC se pone de relieve en el hecho de que sólo en 1993 casi cuadruplica la media del IGTE e impuesto sobre el lujo.

A corta distancia, con un 3,8%, se sitúa el impuesto sobre combustibles derivados del petróleo, creado en 1986.

El fuerte ritmo de construcción, tanto residencial como turística, ayuda a explicar que el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, a pesar de las exenciones establecidas en la Ley 19/1994, haya mantenido una cuota media del 2,9%.

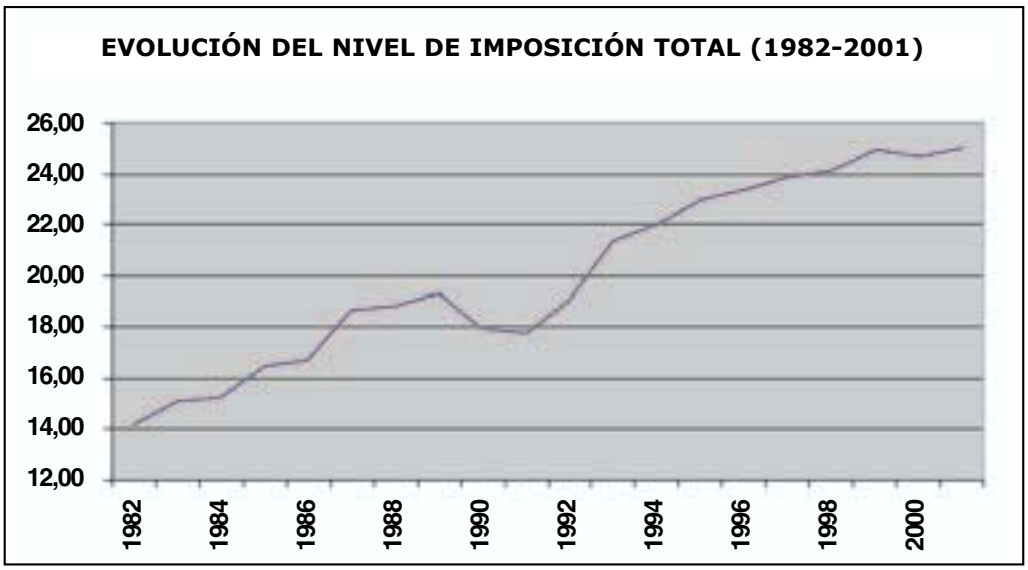
Entre las restantes figuras impositivas indirectas más representativas, sólo resta citar las tasas fiscales sobre el juego, con una participación media del 2,4%, los impuestos especiales e impuesto sobre las primas de seguros (1,2%) y el APIC (1,8%), extinguido tras el desarme iniciado en 1996.

Los impuestos ligados al REF [1] (Régimen Económico y Fiscal de Canarias) suponen, en su conjunto, un porcentaje medio del 11,8% sobre el total de la recaudación impositiva.

b) Nivel de imposición

Se entiende por nivel de imposición el cociente (en porcentaje) entre la recaudación líquida impositiva aplicada y el PIB estimado a precio de mercado y en pesetas corrientes, referidas, ambas magnitudes, a un mismo año y espacio económico.

El nivel de imposición medio en Canarias, en los veinte años analizados, ha sido del 20,09%. Ello supone un incremento de 10,83 puntos entre 1982 y 2001, con una evolución más acelerada en el decenio 1992-2001 (7,22 puntos) que entre 1982-1991 (3,61 puntos).



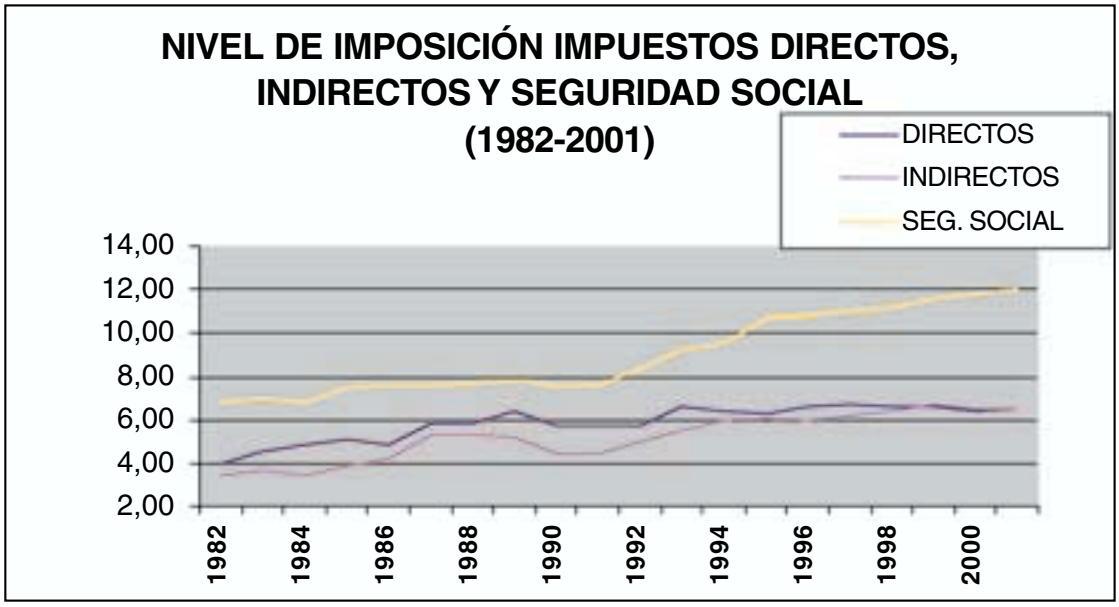
[1] Arbitrio insular a la entrada de mercancías, arbitrio insular sobre el lujo y derechos reguladores; IGIC y APIC.

La media española ha seguido una tendencia muy similar al crecer en 10,70 puntos, si bien el análisis por decenios indica que la evolución ha sido la inversa a la de Canarias, con un aumento de 9,20 puntos en el primero y de 1,50 puntos en el segundo.

Las cotizaciones a la Seguridad Social aumentaron el nivel medio de imposición en 5,17 puntos entre 1982 y 2001, con un avance de 0,82 puntos en el primer decenio y de 4,35 puntos entre 1992 y 2001. La media española sólo ha crecido en 1,2 puntos, de los que medio punto corresponde al subperiodo 1982-1991 y siete décimas al siguiente. Esta evolución más acelerada de Canarias respecto del promedio nacional (5,17 puntos frente a 1,2 puntos) es resultado, además de una mejora de la gestión, del crecimiento de las afiliaciones a la Seguridad Social en nuestra región, a un ritmo superior en dos puntos porcentuales al del conjunto del país (4,2% frente al 2,2%) entre 1992 y 2001, al no existir diferente normativa fiscal en el ámbito autonómico.

Por otro lado, se estima que los impuestos directos incrementaron, en 2,51 puntos, el nivel de imposición medio entre 1982 y 2001, con un mayor ritmo de crecimiento en el quinquenio 1987-1991 que en los dos posteriores.

Por su parte, de manera estimada, los impuestos indirectos han avanzado en 3,15 puntos, algo más de cinco décimas por encima de los directos.



Entre las figuras impositivas directas, destaca el IRPF, con una contribución media de 4,15 puntos, esto es, el 20,66% del nivel de imposición medio de la región.

A pesar de haber entrado en vigor en 1991, el IGIC se configura como el impuesto indirecto con mayor nivel medio de imposición (1,1puntos), esto es, el 5,5% del promedio regional.

Las restantes especialidades fiscales más relevantes tienen participaciones inferiores al punto porcentual. Tal es el caso del impuesto sobre combustibles (0,81 puntos) y del impuesto sobre sociedades (0,71 puntos).

También resulta de interés resaltar que el nivel medio de imposición de los impuestos derivados del REF arroja una media de 2,39 puntos en el conjunto del periodo analizado, con descenso en el decenio 1987-1991 y aceleración en los dos siguientes, como resultado de la aparición del IGIC y, en menor medida, del APIC.

Si atendemos a la clasificación de los tributos en cinco grupos, formulado por la OCDE, que figura en la Tabla 7 del trabajo de Rodolfo Espino, observamos la diferente estructura interna entre Canarias y el conjunto del país. De este modo, el hecho de que el peso medio del grupo 1000 (tributos sobre la renta, beneficios y ganancias de capital) sea inferior en nuestra región (24,5% frente al 28,6%) es indicativo del menor nivel de renta de Canarias con respecto al promedio nacional, con independencia de los beneficios fiscales disfrutados de acuerdo con la Ley 20/1991 y 19/1994. Asimismo, también la ponderación media del grupo 5000 (tributos sobre bienes y servicios: producción, venta, consumo…) es menor a la media del país (22,1% frente al 28,6%), lo que es coherente con el principio estratégico de la Ley 19/1994 de mantener una significativa menor presión fiscal a la media del resto de España y de la Unión Europea, así como con unos tipos impositivos del IGIC más reducidos que los del IVA. Por el contrario, el hecho de que el porcentaje medio del grupo 2000 (cotizaciones a la Seguridad Social) sea superior en Canarias, en 7,1 puntos (44,8% frente al 37,7%), podría interpretarse como una menor productividad de la economía canaria, con una clara especialización en los servicios que, como es sabido, es un sector que presenta una fuerte resistencia a una mejora de la productividad. También, la participación del grupo 4000 (tributos sobre la propiedad) se sitúa 3,5 puntos por encima de la ponderación media nacional (8,6% frente al 5,1%).

Sólo resta indicar que el ahorro fiscal derivado de la Ley 20/1991 y 19/1994 entre 1994 y 1999 supone un nivel de imposición medio en Canarias inferior, en 2,7 puntos, al que resultaría en caso de no existir los incentivos fiscales previstos en ambas leyes.

Finalmente, por lo que se refiere al diferencial fiscal de Canarias con España, la Unión Europea y los países de la OCDE, me remito al trabajo de Rodolfo Espino y, de este modo, evito una repetición innecesaria de los resultados de dicho estudio.

NOTA METODOLÓGICA

El trabajo de Rodolfo Espino se aparta de la tradicional división en fiscalidad directa e indirecta de los estudios sobre la materia, al utilizar la clasificación de la OCDE en cinco grandes grupos de tributos. Con objeto de recuperar la primera perspectiva, ha sido necesario estimar el desglose en impuestos directos e indirectos de la recaudación impositiva líquida de los ayuntamientos, al figurar ésta agregada en el citado estudio. Para ello, se ha acudido al estudio denominado "Presión fiscal en Canarias 1992-2000", publicado en el número 1 de esta revista, lo que ha permitido estimar que, entre 1989 y 1998, los impuestos directos suponen como media el 86,9% de la recaudación neta total y los indirectos el restante 13,1%. Estos porcentajes se han aplicado a las cifras anuales de recaudación impositiva líquida de los ayuntamientos que figuran en la tabla 3 del trabajo de Rodolfo Espino.

Santiago Álvarez García
Instituto de Estudios Fiscales y Universidad de Oviedo

Manuel Gutiérrez Lousa
Instituto de Estudios Fiscales y Universidad Complutense de Madrid

Los estudios realizados a partir de los indicadores que miden el peso cuantitativo del Sector Público en la Economía, tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos públicos, tienen una gran tradición en los países con economías avanzadas, hasta el punto de que la OCDE ha elaborado una metodología común que posibilita la comparación a nivel internacional de los resultados obtenidos. Para poder extraer conclusiones sobre los efectos generales de la intervención del sector público en la actividad económica y su incidencia en el bienestar de los ciudadanos, es necesaria la consideración conjunta de las políticas de ingresos y gastos públicos. La razón es obvia: ingresos y gastos constituyen las dos caras de una misma moneda y sus efectos, tanto en la vertiente de la equidad como en la de la eficiencia, resultan más complejos de determinar de lo que un análisis superficial puede sugerir.

Esto no quiere decir que estudios parciales, como los que contemplan únicamente el nivel de imposición, no tengan una gran relevancia. Al contrario, en una economía globalizada como la actual, el conocimiento de los diferenciales de imposición entre los distintos territorios presenta una gran utilidad práctica, ya que resultan determinantes a la hora de adoptar decisiones tan relevantes como la localización del ahorro o la inversión empresarial.

En nuestro país, se están empezando a generalizar los estudios sobre la política fiscal a nivel regional o, si se prefiere, de las distintas comunidades autónomas. En la medida en que, en España, coexisten distintos sistemas fiscales: el de las Comunidades Forales de Navarra y el País Vasco, el Régimen Fiscal Especial de Canarias, el aplicable en Ceuta y Melilla, y que, desde el año 2002, las comunidades autónomas de régimen común tienen competencias legislativas para regular aspectos importantes de los tributos cedidos y del tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, resulta comprensible que empiece a preocuparnos la cuantificación del diferencial impositivo resultante de esta diversidad tributaria.

Sin embargo, debemos tener ciertas cautelas a la hora de realizar estos trabajos. Es evidente que la *ratio* de presión fiscal o nivel de imposición, como queramos denominarlo, es simplemente un cociente entre los impuestos recaudados en un territorio y la renta del mismo, generalmente considerada a partir de su Producto Interior Bruto. A partir de ahí, debemos tener presente que los impuestos recauda-

dos dependen, a su vez, de la renta, por lo que las diferencias de presión fiscal entre territorios pueden ser debidas bien a diferencias en el sistema fiscal, bien a diferencias en la actividad económica y la renta. Este hecho se pone claramente de manifiesto cuando se compara la presión fiscal entre las distintas comunidades autónomas de régimen común en las que, hasta el momento presente, no ha habido diferencias en la configuración legal de los distintos tributos y, sin embargo, el nivel final de imposición depende de la renta de las distintas Comunidades.

No es éste un problema que aparezca en el documento que estamos comentando. Al contrario, cuando nos encontramos en presencia de regímenes especiales, como es el caso de Canarias, es cuando cobran sentido estos trabajos. Tanto es así que el autor concluye que el actual diferencial fiscal entre Canarias y el resto del Estado español se debe a las especificidades fiscales en los impuestos sobre la renta y el consumo, habiéndose cerrado el diferencial en cotizaciones a la Seguridad Social e impuestos sobre la propiedad, para los que no existe una normativa diferenciada.

Dos hechos resultan, a nuestro entender, especialmente importantes en las conclusiones del trabajo. El primero es la constatación de que el nivel de imposición en Canarias ha evolucionado durante todo este periodo, 1982-2001, de una forma similar al del resto de España, habiendo crecido en torno al 10 por ciento. Sin embargo, si tomamos subperiodos de 10 años, las tendencias de crecimiento han sido inversas. A este hecho debemos unir la constatación de que el principal factor que ha contribuido a mantener estable el diferencial fiscal ha sido el mayor crecimiento de las cotizaciones a la Seguridad Social en Canarias. Ambos factores parecen sugerir que los incentivos fiscales han sido eficaces para impulsar la economía canaria y que el mayor dinamismo del mercado de trabajo es el principal factor que explica el crecimiento de la presión fiscal en este territorio.

La segunda conclusión importante es que, como destaca el autor, tras la aprobación de los nuevos incentivos a la inversión empresarial, entre los que destaca la Reserva para Inversiones en Canarias, tienen tanta importancia las diferencias en la imposición directa como en la indirecta para explicar el diferencial fiscal.

Para concluir, hay que destacar que este trabajo resulta de gran relevancia para cuantificar el diferencial fiscal de Canarias, pero el autor ha omitido, de forma deliberada, el análisis en profundidad de las causas del mismo. Este estudio de las causas y, también, de los efectos desagregados sobre la actividad económica tiene, si cabe, una mayor importancia que el trabajo marco que hoy se publica y no dudamos que el autor lo realizará en un futuro.

LUIS DELGADO PERAL

Asesor empresarial

Entre las conclusiones o resultados del trabajo, cabe destacar los siguientes aspectos, desde un punto de vista parcial:

1. El elevadísimo y sostenido nivel de las contribuciones a la Seguridad Social (48% de la carga tributaria total) en Canarias. Como es lógico, el incremento del empleo durante el ciclo expansivo de la economía canaria, desde principios de los 90, contribuyó claramente al aumento de las cuotas de la Seguridad Social en términos absolutos, pero haciendo mantener su peso en el total de la recaudación mientras, a nivel estatal, otras figuras impositivas absorbían parte de ese peso. Todo ello obliga a pensar en los efectos negativos que este impuesto genera sobre el empleo (nuevo y a sostener) y sobre la competitividad de las empresas y actividades.

2. Si el sistema de distribución de pensiones de la Seguridad Social pasara de un modelo de reparto a un modelo de capitalización, la situación anteriormente descrita sería, además, una fuente de injusticia, salvo que su tasa siguiera aumentando, ya que los esfuerzos fiscales de hoy los percibirían contribuyentes del futuro, independientemente de la evolución demográfica de cada región y de su redistribución territorial en el tiempo.

3. Además, este mismo dato significa que, muy probablemente, más del 65% de la carga tributaria recae sobre las empresas, no sobre las personas físicas, al añadirle al 95% (cuota empresarial) del citado 48% de Seguridad Social su parte en el grupo 1000 y 5000.

4. El Diferencial Fiscal con el resto de la Nación y con la UE ha permanecido estable durante los años donde cabría esperar un impacto en el mismo, a modo de objetivo, según la puesta en escena de un nuevo REF fiscal (1994). Lo cual pone de manifiesto la impotencia de dichas medidas, si usamos esta variable como marca de la comparación o, en otro caso, los efectos han existido, pero la tendencia bajista nacional e internacional del nivel impositivo ha tenido un ritmo mayor que el provocable por el REF. Quizás, teniendo en cuenta que analizamos una tasa formada por un numerador (recaudación) y un denominador (PIB), habría que analizar la evolución por separado de ambos guarismos y, comparativa-

mente, por territorios, para determinar si existen comportamientos asimétricos de ambos (que así es en el caso del PIB canario desde 1991 hasta 2001) que expliquen la estabilidad del diferencial.

5. La compleja trama tributaria que impregna a Canarias, derivada, a su vez, de las competencias de las cinco Administraciones actuantes sobre nuestro territorio, obliga a discriminar este análisis entre las mismas, por el propio interés de la información sobre gestión pública, distribución de esfuerzos y competencias, y, en consecuencia, para medir la eficiencia de los "cinco gastos públicos regionales".

6. Las relevantes aportaciones del estudio reiteran la necesidad y conveniencia de su continuidad y profundidad, como herramienta de evaluación y negociación de las particularidades que, en el marco económico, Canarias ha disfrutado y pretende seguir sosteniendo.

VICENTE DORTA ANTEQUERA

Director General
Cámara de Comercio de Santa Cruz de Tenerife

El artículo del Dr. Espino Romero, relativo al nivel de imposición y al diferencial fiscal de Canarias durante el periodo 1982-2001, constituye una comparativa sobre el nivel de imposición de Canarias con respecto a España, la Unión Europea y los países que conforman la OCDE, de enorme interés para la economía de nuestras islas.

La importancia del estudio es máxima, atendiendo a la consideración de este diferencial como un elemento característico esencial de la especialidad económica canaria que, en la actualidad, se mantiene como consecuencia de las especialidades fiscales de nuestro archipiélago, por lo que, tal y como apunta el autor, sería necesario realizar este tipo de estudios con periodicidad.

El estudio, que toma como referencias la recaudación impositiva líquida aplicada en Canarias, y la estimación del Producto Interior Bruto de Canarias a precios de mercado, que se realiza desagregado sobre cuatro grupos impositivos que son la renta, los beneficios y las ganancias de capital, en materia de seguridad social, sobre la propiedad y sobre bienes y servicios, constituye un concienzudo trabajo, a juzgar por los antecedentes del mismo.

Los resultados del estudio ponen de manifiesto que el diferencial fiscal actual es de 16-17 puntos con respecto a la Unión Europea, de 12-13 puntos respecto a la OCDE y de 10 puntos respecto a España, resultando que no existe diferencial fiscal en materia de seguridad social, ni de impuestos sobre la propiedad, pues el mismo se manifiesta en materia de impuestos sobre la renta y los beneficios, y en la imposición sobre la producción, venta y consumo de bienes y servicios.

Quizás, el dato relativo al aumento del diferencial fiscal de la imposición sobre la producción, ventas y consumo, que registró un crecimiento, según el estudio, de 2,17 puntos, es el más relevante.

Sin embargo, la impresión inicial de la obtención de este dato se ve diluida con el comentario del propio autor, al señalar que el diferencial en materia de imposición indirecta no se corresponde con el marco jurídico que, desde el punto de vista fiscal, diseñó el Estatuto de Autonomía de Canarias, en el artículo 46, como a la vista de lo establecido en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

Desde luego, esta cuestión es fundamental para el futuro de nuestra región y

entra dentro del ámbito de la definición del marco fiscal que, con carácter definitivo, debe ser el que se aplique en nuestra región, por eso, desde la Cámara, entendemos que este artículo debería provocar una profunda reflexión en nuestra sociedad acerca de cuál es el modelo de fiscalidad permanente que debe regir en las Islas Canarias.

En este sentido, sería de máximo interés que este fundamental estudio fuera completado en el sentido de comprobar si el diferencial fiscal constatado es suficiente para asegurar que el coste de las actividades económicas en Canarias no sea superior a la media de las restante regiones españolas.

Sería necesario, también, constatar las distintas figuras impositivas que conforman el actual marco de fiscalidad indirecta en nuestra región y compararlas con las existentes en el momento de inicio del periodo estudiado por el autor.

Desde la Cámara, entendemos que se debe promover la existencia de un marco jurídico en nuestra región, que asegure el diferencial fiscal, no a través de regímenes transitorios, sino de un régimen sencillo y permanente que no esté supeditado a un plazo de extinción, como ocurre, en la actualidad, con la mayoría de los beneficios fiscales de nuestro archipiélago.

La fundamentación del mantenimiento de este diferencial, sin perjuicio de profundizar en el sentido de la suficiencia de los diez puntos, está sobradamente justificado, tanto en base a nuestro tradicional régimen de puertos francos y, anteriormente, al sistema instaurado desde los tiempos de la adhesión de las Islas al Reino de Castilla, como por la lejanía e insularidad de nuestro territorio.

José Miguel González Hernández

Director del Gabinete Técnico

CC.OO. Canarias

Por autonomía entendemos la construcción de personalidades jurídico-políticas allí donde existan hechos diferenciados y no la mera distribución del poder. La autonomía no debe contemplarse como un sistema de mejor administración, sino como un sistema de reconocer la existencia de políticas diferentes. Por ello, no necesariamente la autonomía debe entenderse como soberanía. Ésta puede sufrir retracciones en los procesos de integración, pero deberán ser los deseados, dado que se sacrifica parte de la misma a cambio de acuerdos cooperativos (postergación de demandas insatisfechas a cambio de un reparto en los procesos equitativos). Es decir, lo que se pretende promover es la ayuda mutua y la reciprocidad o, en otras palabras, el fomento de la cohesión económica y social.

Cuando una economía regional inicia un proceso de apertura hacia el exterior, es necesario establecer una base, como modelo estructural, que coloque a cada agente en las mismas condiciones de partida, no necesariamente en los mismos resultados obtenidos, dado que ahí es donde la heterogeneidad cumple su cometido. No todas las regiones poseen ni desean un mismo estilo de desarrollo y de él dependerán para obtener unos resultados u otros. De ahí que, si las necesidades no son las mismas, tampoco lo serán ni los servicios y bienes suministrados ni los problemas que éstos podrían originar en su provisión.

Canarias debe fundamentar su desarrollo en su potencial endógeno, ofreciendo facilidades a la aparición de unidades económicas de especialización flexible con carácter mínimo eficiente. Con ello, se evita la polarización de la actividad económica ante procesos de apertura de su economía.

Así, los diferentes niveles de gobierno deben jugar un importante papel en el resto de funciones del sector público, con el objeto de que las zonas deprimidas se saneen y, así, evitar el agudizamiento de su situación por procesos de competencia.

Sobre la base de este modelo, habrá que conformar un sistema fiscal que provea, de forma suficiente y solidaria, una batería de bienes y servicios públicos que originen procesos de inserción social. Sería idóneo que hubiera una gestión compartida con el fin de potenciar una mayor capacidad innovadora e inversora y un mejor y más óptimo conocimiento de la zona sobre la que actúa.

Cualquier medida tributaria debe alimentarse de fines redistributivos, origi-

nando la exigencia de un mismo sacrificio a cada uno de los niveles de gobierno, dando la equidad vertical. También se establece el mismo trato para individuos con una misma renta, originando la equidad horizontal. Para que los procesos sean eficientes, a la vez que neutrales, cada figura tributaria debe recaer sobre quien se beneficia del servicio. Así, todo el sistema tributario debe tener una rápida adaptabilidad a las diferentes condiciones del mercado, mostrando una alta elasticidad por ello. El aspecto regional visto desde este prisma es interesante y primordial, puesto que la manera más óptima de solidificar un determinado país sería a base de descentralizar el poder respectivo, de acuerdo con las necesidades de cada una de las regiones.

Con el fin de potenciar los procesos de suficiencia financiera en el seno de los diferentes niveles de la administración pública, habrá que tomar en consideración la dimensión de las jurisdicciones, el análisis del origen y el destino de los fondos tributarios junto a la correcta identificación de los hechos imponibles y su conformación en bases tributarias.

Cualquier proceso fiscal debe dirigirse hacia la autonomía financiera. Ésta se establece sobre la base de la libertad de decisión, para un gobierno local, sobre el destino de sus recursos, o la estructuración de sus gastos, y la existencia de cierto poder de decisión sobre el volumen total de ingresos disponibles. También es necesario saber cómo se distribuye entre los contribuyentes la carga tributaria que estos ingresos comportan. Paralelamente, la potestad de distanciar, en el tiempo, el momento de obtención del ingreso respecto al momento que se ordena el gasto, es decir, gasto no simultáneo en el tiempo con el ingreso, es otro apartado importante para poner en conocimiento la generación que debe afrontar el pago.

La autonomía financiera depende del grado del poder tributario que un gobierno tiene para decidir el volumen total de ingresos y para distribuir la carga tributaria de la financiación de determinados servicios representados.

Todo ente subcentral debe poseer, en su estructura interna, unas competencias mínimas en las que aparece un nivel de necesidades y cómo cubrirlas mediante un riguroso sistema contable y estadístico. La consecución del objetivo de la suficiencia financiera requiere que los recursos disponibles de las administraciones crezcan anualmente al mismo ritmo de sus necesidades, pero esto es muy difícil que ocurra por muy satisfactorio que sea el sistema de canales de información, aunque la elasticidad de adaptación es una necesidad en toda gestión administrativa, en el sentido de concordarse con las variaciones que experimenta la actividad económica.

El objetivo principal de un sistema fiscal basado en su descentralización de nivel es la obtención de unas mayores competencias, con el objeto de cumplir con sus responsabilidades y derechos, pero no es menos cierto que existe una continuada confusión entre dos importan-

tes dimensiones de dicho sistema fiscal: la financiera (capacidad de obtención de ingresos, capacidad de las haciendas para decidir el volumen y estructura de sus ingresos) y la solidaria (intensidad de la política de redistribución territorial en las transferencias de nivelación para ofrecer unos servicios mínimos).

Sobre la base de la capacidad financiera y el reparto de lo recaudado, se erige el concepto de presión fiscal. Ésta está directamente correlacionada con la evolución del Producto Interior Bruto de la región. Sobre esta base, debe aprovecharse el crecimiento económico para, así, conformar estructuras fiscales adecuadas a su origen y destino. Pero puede que en Canarias esto no haya sucedido.

Es un hecho que la presión fiscal en nuestro Archipiélago se ha incrementado. Esta afirmación, en principio, no debe tener un significado negativo, puesto que un mayor volumen de recursos fiscales con relación a la renta generada en el Archipiélago puede ofrecernos un panorama de crecimiento y desarrollo, no sólo de la iniciativa privada, sino respecto a la devolución ineludible de los recursos públicos en forma de bienes y servicios ofrecidos a la población. Pero si analizamos los integrantes de esa evolución, podemos comprobar cómo la imposición indirecta es la que toma el protagonismo, frente a la tendencia errática de las figuras fiscales directas. Y esto sí puede y debe preocuparnos, porque la imposición directa afecta principalmente a las rentas generadas, mientras que la indirecta hace lo propio sobre el gasto en consumo. Modificar el tipo de las figuras tributarias directas fomenta la pérdida de progresividad de un sistema tributario que debe tener como objetivo principal la neutralidad y la redistribución. Por el contrario, la imposición indirecta entra a formar parte del aspecto más central del consumo, por lo que grava la capacidad de gasto, aspecto éste que no hace distinciones en relación con la renta.

Desde la perspectiva social, este dato es más preocupante de lo que en un principio pareciera, puesto que Canarias, en el último lustro, se ha erigido como la región española de mayor crecimiento económico pero, a su vez, con los niveles de concentración de rentas más acentuados del país. Como dato adicional, debemos recordar la desventaja salarial de nuestra población trabajadora respecto al resto del territorio nacional, fruto de la baja productividad y la alta temporalidad contractual, ocasionado por las funciones predominantes en nuestra estructura productiva, las cuales son intensivas en el factor trabajo. Es decir, si la presión fiscal de nuestra región se incrementa sobre la base del gasto, sin antes equilibrar la renta generada, podría provocar procesos de polarización social.

El criterio de equidad debe establecer la igualación de la capacidad de gasto por habitante o la distribución justa de los recursos que exige la garantía de un determinado nivel de cobertura de los servicios públicos para todos los usuarios. Hay que decidir en todo proceso político de toma de decisiones, saber qué se de-

sea hacer con los fondos públicos recaudados, o bien proveer sólo desarrollo, o bien sólo equiparar rentas, o bien compensarlas, decisión ésta que se torna como la más acertada.

Hay que garantizar que la región, con las obligaciones competenciales, pueda ofrecer un nivel similar al del resto del territorio de bienes y servicios, sin tener que pedir un mayor esfuerzo fiscal a sus ciudadanos en el ámbito general. Se podrá hacer con una distribución de recursos según las necesidades, evitando que los territorios que tienen menos capacidad fiscal se vean perjudicados por este motivo, porque, de lo contrario, podrían optar, o bien por un menor suministro o bien por un incremento de la presión fiscal, la cual, si se toma el camino socialmente más injusto, tal y como ha sucedido en Canarias, pone en peligro la cohesión económica y social, idea primigenia sobre la que se erige el sistema tributario.

Casiano Manrique de Lara Peñate

Profesor de Economía Internacional y de Contabilidad Nacional
Departamento de Análisis Económico Aplicado
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

El trabajo de Rodolfo Espino Romero acerca del nivel de imposición y el diferencial fiscal de Canarias, que forma parte del presente número de Hacienda Canaria, puede calificarse, sin la menor duda, de un trabajo riguroso, de enorme oportunidad y de gran relevancia para los principales agentes económicos de nuestras islas, es decir, los hogares, las empresas y las administraciones públicas.

Todo debate acerca de la importancia de la carga que suponen los impuestos en cualquier economía suele centrarse en los conceptos analizados en el artículo aquí comentado, aunque no todos precisan con el mismo detalle el origen de las magnitudes estudiadas. Por otro lado, la mayoría de dichos análisis incorporan, a la descripción de la evolución de las magnitudes, interpretaciones de todo tipo sobre la justificación y adecuación de dichos tributos, juicios de valor que han quedado expresamente omitidos por el autor. Esa asepsia lo ayuda a convertirse en un punto de referencia para todos aquellos interesados en pasar al ámbito de la interpretación y valoración de los datos aportados en el estudio.

Tal y como señala el autor, los resultados obtenidos hay que observarlos con cautela, debido a que tanto el numerador como el denominador de los niveles fiscales calculados muestran sus propias debilidades. La provisionalidad de algunos de los datos de recaudación y la inexistencia de una serie homogénea del PIB de Canarias restan precisión a los cálculos efectuados aunque, sin la menor duda, pueden ser utilizados para identificar las principales tendencias del nivel fiscal en Canarias. Es una buena oportunidad para recordar la enorme importancia que tiene el hecho de que Canarias se dote, cuanto antes, de una contabilidad regional de elaboración periódica lo más completa posible, que sirva de apoyo a éste y otros muchísimos trabajos que la requieren con carácter de urgencia.

En Canarias, un análisis de este tipo siempre es oportuno, si bien, en muchos ámbitos, se identifica nuestra especificidad fiscal con la franquicia al consumo. En mi opinión, es el mantenimiento de un diferencial fiscal relevante lo que, en sentido estricto, caracteriza nuestro régimen especial, de ahí la relevancia de un seguimiento detallado y constante de las magnitudes vinculadas a dicho concepto. Canarias ha seguido la tendencia del resto del Estado español al aumentar, ambos, en cerca de 11 puntos porcentuales, su nivel fiscal.

Este crecimiento similar trae consigo, por pura definición, un mantenimiento del diferencial fiscal. Sin embargo, es indudable que en Canarias este aumento posee una relevancia diferente al haberse casi duplicado el nivel fiscal.

Un dato de interés consiste en confirmar que el diferencial fiscal en Canarias tuvo su principal factor explicativo, hasta principios de los noventa, en las cotizaciones a la Seguridad Social, peculiaridad que no tiene su origen, precisamente, en el REF canario. En los últimos años, tal y como muestra el gráfico número 7, sí que nos encontramos con una mayor preponderancia de los impuestos sobre el consumo y la renta, como factores explicativos del diferencial fiscal con España. Por lo tanto, ahora sí que cobra mucha más trascendencia la evolución de tributos, cuyo nivel de aplicación se encuentra vinculado a las peculiaridades fiscales de nuestro actual REF. Quizás, fuera ahora una buena idea desagregar los epígrafes de la clasificación de la OCDE, a la hora de mostrar la evolución del diferencial fiscal, de forma que pudiera compararse la incidencia de figuras como el IVA y el IGIC, como el IRPF y el Impuesto de Sociedades o como las figuras que gravan las importaciones, en Canarias y en el resto de España.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta la enorme importancia relativa que siguen teniendo las cotizaciones a la Seguridad Social en España, en general, y en Canarias, en particular, donde alcanzan cerca del 50% de la recaudación líquida total en 2001. El debate a nivel nacional, acerca de la idoneidad de políticas tendentes a la modificación de dichas cuotas, no es, pues, en absoluto irrelevante en Canarias.

Estos comentarios no pretenden sino dar una pequeña muestra del enorme potencial de líneas de investigación que este trabajo puede llegar a motivar. Es de desear que los objetivos de mejora de la información disponible, así como de tratamiento más pormenorizado de la evolución de los diferentes elementos del nivel fiscal planteados por el autor, encuentren el apoyo que una labor semejante se merece.

FRANCISCO ORTIZ UTRILLAS

Profesor Titular
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de La Laguna

1. EL MAYOR INCREMENTO DE LA PRESIÓN FISCAL EN CANARIAS

Este valioso estudio del Profesor Rodolfo Espino Romero ofrece luz sobre un hecho económico, la presión fiscal, calculado con rigor y sistemática poco frecuentes en la bibliografía económica canaria.

Aunque nos referiremos al concepto y medida del, por otro lado difícil, concepto de "diferencial fiscal" en el apartado siguiente, comenzaremos este comentario con el que consideramos que es el resultado principal del estudio: el importante incremento de presión fiscal, ya conocido, en España, pero mayor aún en Canarias.

Hay, en el tiempo analizado, 1982-2001, una coincidencia numérica curiosa, aproximada, que llamaremos "el triple diez", tanto en el incremento de la presión como en la situación estable del "diferencial":

- 10% de incremento de la presión fiscal en España.
- 10% de incremento de la presión fiscal en Canarias.
- 10% del diferencial al principio y final del período.

No obstante, dado que el punto de partida entre ambas zonas era diferente - 15% para Canarias y 25% para España - el resultado global que destaca es el mayor incremento porcentual de la presión en Canarias: la economía insular, por tanto, contribuye en 2001 en un 76% más (España 44%) que en 1982 a la Hacienda Pública, tanto estatal como territorial.

Detallando este incremento por grupos OCDE y presentando el resultado en orden decreciente de los datos canarios, tenemos el cuadro siguiente:

Grupo OCDE		Canarias (%)	España (%)
5000	Indirecta	91.32	88.89
	Media	**76.20**	**44.03**
2000	Seg. Soc.	75.81	10.53
1000	Renta	71.15	56.25
4000	Propiedad	57.97	120.00

De este cuadro se deriva que:

a) El mayor incremento se debe a los impuestos indirectos, grupo 5000: 91%, Canarias y 88,89%, España.

b) En Canarias, los grupos 1000 (Renta) y 2000 (Seguridad Social) presentan cifras relativamente próximas, del 71% y 75,8%, que interpretamos inicialmente coherentes con el incremento de declarantes en el IRPF y de cotizantes asalariados a la Seguridad Social, dentro de un entorno de aumento poblacional.

En España, estas cotizaciones aumentan un 10%.

c) Los impuestos sobre la propiedad, grupo 4000, a pesar de su escasa ponderación sobre el total en ambas zonas, se incrementan considerablemente en todo el territorio nacional, 120%, y en Canarias supone el menor incremento del total de grandes grupos, aunque con una cifra también considerable del 57,97%.

2. ANÁLISIS DEL INCREMENTO DE LA PRESIÓN FISCAL

La presión fiscal es una ratio muy simple en su expresión matemática. La aparente sencillez no es óbice para que la interpretación en sus cambios sea fuente de controversias como, por ejemplo, la que viene ocurriendo a raíz de la llegada, al Gobierno de España, del Partido Popular y sus reformas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Será también la que vaya a crearse con ocasión de este trabajo del Profesor Espino Romero en Canarias.

Como cociente entre impuestos y PIB, su incremento se interpreta como una mayor detracción del producto agregado por parte del Estado, cualquiera que sea su nivel territorial.

En general, este incremento estaría explicado por la existencia de tres causas básicas:

a) Aumento normativo en los impuestos.

Incremento, por la vía de la aprobación legal de nuevos impuestos con mayor capacidad recaudatoria o, en los ya existentes, por la aprobación de incrementos en la cuota o la eliminación de deducciones.

b) Causa inducida por el incremento del PIB.

Sin que se produzca el hecho anterior, incrementos motivados por la existencia de impuestos progresivos o por la presencia de otros impuestos, con un componente de alta administrativa o de cuota fija, que provoca un automatismo fiscal incremental mayor que el aumento del PIB en un país o región.

c) Control administrativo.

Mejora en los sistemas administrativos de gestión y del aumento en

la eficacia, en la persecución del fraude y elusión fiscal.

En un período de tiempo amplio y con una gran cantidad de impuestos, como en el presente estudio, se superponen todas ellas; se requería un análisis pormenorizado en cada tributo que excede los objetivos tanto del estudio del Profesor Espino Romero como de este comentario.

No obstante, a grandes rasgos, en España, el salto sustancial se produce en el bienio 1986-87 con la combinación, por un lado, de la puesta en vigor en Península-Baleares del Impuesto sobre el Valor Añadido, IVA, y la reformulación comunitaria de los grandes Impuestos Especiales (hidrocarburos, alcohol, tabaco), y por otro, con el inicio de la fase cíclica de crecimiento económico que termina en 1990-91. Este último factor es el que incrementa también la recaudación del IRPF, situando ya la presión fiscal española en cifras próximas al 33%. En la última fase, de 1993 hasta 2001, el incremento se reparte de forma más uniforme en toda la imposición y la reforma del IRPF, a partir de 1999, se compensa al alza, con crecimientos en los impuestos indirectos y en las cuotas a la Seguridad Social.

En Canarias hay un aumento constante y paulatino hasta 1987, año en el que se crea un nuevo Impuesto sobre Combustibles en Canarias. Sin embargo, el salto básico se produce a partir de 1991 y, especialmente, en 1993 cuando comienza a ponerse en vigor, de forma efectiva, el impuesto de mayor recaudación interna, el Impuesto General Indirecto Canario, IGIC, aprobado legalmente en 1991 pero suspendido en su aplicación hasta 1993.

También en Canarias y como consecuencia del crecimiento del PIB, efecto inducido, la contribución a la Seguridad Social recoge el aumento de la población cotizante que eleva la presión fiscal, toda vez que no se ha producido incremento legal en su cuantía.

Queremos también indicar que ambos cambios coinciden con las modificaciones en el Modelo de Financiación de las Comunidades de Régimen Común, en las que la nueva Comunidad Autónoma Canaria utiliza la interpretación de la LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas) para invadir los hechos imponibles no estatales pero históricamente asignados a la Hacienda Local Canaria (Cabildos y Ayuntamientos).

Así, finalizado el primer período del modelo general de financiación de 1982-87, se crea en Canarias el Impuesto sobre Combustibles que suple financieramente a la primera gran competencia transferida: la educación. Después y finalizado el período 1987-91, se crea el APIC y el IGIC en 1993, también coincidente con la segunda gran competencia transferida: la sanidad.

Bien por insuficiencia en la negociación de la transferencia, bien por vocación expansiva del gasto público de la autonomía, la pauta o constante histórica en Canarias ha sido: a nueva gran competencia, nuevo impuesto.

3. DETALLE DEL INCREMENTO DE LA PRESIÓN FISCAL EN CANARIAS POR CLASES DE IMPUESTOS: TRIBUTOS ESTATALES Y TRIBUTOS REF

El Régimen Especial canario se concentra en determinadas figuras propias y en la aplicación parcial en Canarias de impuestos estatales, aunque conviva con la aplicación íntegra de los grandes impuestos estatales directos. La reciente la cesión de alguno de estos no cambia su condición central.

Esta distinción es la que utilizamos para completar el análisis del incremento de la presión fiscal en Canarias, presentando los cuadros siguientes, no sin antes hacer las observaciones siguientes:

a) El estudio del Profesor Espino Romero presenta los impuestos especiales estatales en una sola rúbrica, lo que no permite su desagregación. Sería de gran interés que tanto el Profesor Espino Romero como la Consejería de Economía y Hacienda enriqueciesen el trabajo con uno posterior con mayor separación de estas figuras.

b) En el Impuesto sobre Sociedades, la Reserva para Inversiones en Canarias y el resto de deducciones en cuota por incentivos a la inversión en las islas no están adecuadamente considerados, toda vez que la metodología seguida de la "recaudación líquida" sólo puede computar las sociedades con domicilio fiscal en Canarias. Por tanto, no incluye aquellas otras que tienen actividad en las islas, beneficiándose igualmente de esos incentivos y que presentan su declaración en el lugar donde tienen su sede social. La importancia cuantitativa de esta circunstancia puede alterar alguna de las conclusiones en la parte del "diferencial", aunque creemos que no afecta a la dimensión general del estudio.

En los cuadros que presentamos a continuación, hemos hecho las siguientes agrupaciones:

1. Bloque de impuestos estatales

1.a) Directos estatales

- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- Impuesto sobre Sociedades.
- Impuesto sobre el Patrimonio de las Personas Físicas.
- Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

1.b) Cuotas a la **Seguridad Social**

1.c) Indirectos estatales

Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

2. Bloque de imposición indirecta REF

2.a) REF estatal: impuestos estatales con aplicación especial en Canarias.

- Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas (en vigor hasta 1993).
- Impuesto Estatal sobre el Lujo (en vigor hasta 1993).
- Derechos aduaneros estatales.
- Impuestos Especiales estatales aplicables en Canarias.
- Impuesto especial sobre medios de transporte (matriculación vehículos), en vigor desde 1993.

2.b) REF canario: impuestos propios del régimen especial canario.

- Arbitrios a la entrada de mercancías y Arbitrio sobre el Lujo, vigentes hasta 1991 y 1993.
- Arbitrio a la Producción e Importación. Vigente desde 1991.
- Impuesto sobre Combustibles, vigente desde 1987.
- Impuesto General Indirecto Canario, vigente desde 1993.

Con esta agrupación y a partir de la Tabla 3 del estudio, hemos elaborado las siguientes tablas, resumiendo la serie en los años que consideramos más significativos:

Presión fiscal en Canarias por clase de impuesto
(Porcentaje sobre PIB p.m.)

	1982 ...	1987 ...	1993 ...	1997 ...	2001
1. Impuestos estatales	**10,42**	**13,26**	**15,60**	**17,43**	**18,31**
1.a) Directos estatales:	3,25	5,15	5,76	5,76	5,55
1.b) Seguridad Social:	6,82	7,60	9,25	11,00	11,99
1.c) Indirectos estatales:	0,36	0,51	0,59	0,67	0,77
2. Imposición indirecta REF	**2,51**	**4,15**	**4,35**	**4,87**	**5,07**
2.a) REF estatal:	0,62	1,23	0,49	0,47	0,58
2.b) REF canario:	1,89	2,93	3,86	4,40	4,49
Otros: juego, recargos ...	1,27	1,28	1,45	1,62	1,64
Total	14,20	18,69	21,39	23,92	25,02

1982-2001 **Incremento dela presión fiscal en Canarias por clase de impuesto**	
1. Impuestos estatales	**75,74**
1.a) Directos estatales:	70,95
1.b) Seguridad Social	75,87
1.c) Indirectos estatales:	117,01
2. Imposición indirecta REF	**102,32**
2.a) REF estatal:	-5,65
2.b) Ref canario:	137,45
Otros: juego, recargos ...	29,02
Incremento total	**76,25**

Como se observa en el cuadro resumen anterior, el mayor crecimiento en la imposición indirecta corresponde al bloque "REF canario", con un 137,4%.

La disminución del paralelo "REF estatal" muestra la transformación de casi todos estos impuestos en otros cuya titularidad corresponde, ahora, a los entes autonómicos, reflejando la transferencia silenciosa que se produjo a favor de la hacienda autonómica canaria.

El bloque de los impuestos directos estatales y de las cuotas a la Seguridad Social sigue incrementos del 70,9% y 75,8%, relativamente próximos entre ellos, debido al incremento poblacional de cotizantes y declarantes de IRPF, que ha acompañado al auge económico en las islas. El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y AJD, como único tributo indirecto estatal, tiene, en consonancia con su naturaleza, un elevado 117,0% de aumento.

4. EL DIFÍCIL CONCEPTO DEL DIFERENCIAL FISCAL

El término "diferencial fiscal" es una medida relativa de uso reciente dentro de la economía canaria. Su determinación conceptual precisa no está todavía elaborada.

La idea del diferencial describiría el hecho, cuantificándolo, de una menor tributación en Canarias con respecto a la media de España, como propone el profesor Espino Romero. No obstante, carece de la delimitación justificativa, absoluta, de las especialidades canarias.

En su análisis, las variaciones mayores o menores pueden reflejar circunstancias ajenas a las históricas insulares. Su

interpretación, por tanto, es difícil en cuanto acumula factores internos y externos que diversifican el diagnóstico sobre las causas y dificultan la interpretación del resultado numérico final.

Además, su indefinición, desde el punto de vista de la política económica regional, tiene una función legitimadora, de fácil manejo, para incrementar la tributación interna, como ha ocurrido desviando el peso explicativo del debate sobre la valoración de la fiscalidad canaria.

En el estudio del profesor Espino Romero, no se puede analizar la interesante comparación entre los impuestos indirectos estatales, cuya aplicación en Canarias está afectada por los principios del REF, ni aquélla que se refiere a tributos canarios en relación con sus análogos en el total de España. Consideramos que ésta es una mejor determinación del diferencial: aquélla que se apoya en la justificación histórica y la formulación jurídica de las especialidades insulares.

Para finalizar, en cuanto al análisis concreto de los datos ofrecidos por el estudio, hemos elaborado la tabla siguiente, a partir de la tabla 11 del estudio, complementando las acertadas conclusiones de éste.

Diferencial de presión fiscal total en España con Canarias
(Porcentaje sobre PIB p.m.)

		1982 ...	1987 ...	1993 ...	1997 ...	2001
Grupo 4000	Propiedad	-0,40	0,07	-010	0,01	0,02
Grupo 5000	Indirecta	2,52	4,91	4,21	4,37	4,69
Grupo 1000	Renta	3,28	3,93	4,42	4,42	4,66
Grupo 2000	Seg. Soc.	4,58	3,80	3,45	0,8	0,61
	Total	10,1	12,7	12,01	9,58	9,98

De ella, se puede concluir:

a) En el período 1982 - 87, el diferencial total de 10 puntos se distribuye entre los tres grandes grupos, incrementando en el año 1987 el peso de la imposición indirecta (grupo 5000).

b) En el siguiente, 1987-1993, se mantiene la distribución anterior, pero ya comienza a decrecer el diferencial referido a las cotizaciones a la Seguridad Social.

c) En el último, 1993-2001, ya se produce un cambio drástico y es que el diferencial se apoya sólo en dos de los tres grupos OCDE, desapareciendo casi por completo en las cotizaciones a la Seguridad Social.

Felicitación y agradecimiento final

Quisiera reiterar la felicitación al profesor Espino Romero por haber confeccionado, con tanta calidad, claridad y rigor, un estudio que ofrece más luz y a abre nuevas puertas al análisis de la Hacienda Pública Canaria y en Canarias. También, quisiera agradecer a la revista *Hacienda Canaria* la oportunidad que nos ha brindado de expresar, a través de este breve comentario, nuestra opinión sobre un trabajo magnífico.

JOSÉ LUIS RIVERO CEBALLOS

Presidente del Consejo Económico y Social de Canarias
Catedrático de Economía Aplicada. Universidad de La Laguna

La existencia de un estudio sobre el cálculo del nivel de imposición y del diferencial fiscal de Canarias con respecto al conjunto de España y de la Unión Europea debe ser un motivo de satisfacción para todos los que estamos interesados en el análisis de la economía de Canarias, mucho más, cuando es parte de un proyecto más amplio que incluye la base de datos fiscales de las Islas. Esto es así porque, hasta ahora, la base empírica de la política autonómica en el ámbito fiscal ha tenido un grado de desarrollo notablemente inferior al del análisis deductivo. Por tanto, las instituciones e investigadores participantes en el proyecto merecen una felicitación y un reconocimiento. Para la elaboración de la política económica en Canarias, las consecuencias sobre la economía de las modificaciones de los impuestos tienen una importancia trascendental y, en la medida en que la base empírica del análisis se amplíe, suponemos que la consecución de los objetivos estará menos sujeta a error y la información será menos asimétrica.

Ahora bien, el trabajo que motiva este comentario se refiere a la medición del nivel de imposición y del diferencial fiscal ¿Por qué es interesante en Canarias? Tal y como se señala en el estudio que comentamos, "El diferencial fiscal es un elemento característico esencial de la especialidad económica canaria que se ha mantenido vigente - salvo en contados momentos históricos - desde la concesión de los primeros beneficios fiscales, en el Siglo XV, y que, en la actualidad, es el resultado de las especialidades tributarias que existen en Canarias, tanto en la imposición directa como en la indirecta, y cuya cuantía pone de manifiesto la medida en que la contribución media al sostenimiento de los gastos públicos representa en Canarias un esfuerzo inferior al realizado en otras comunidades del Estado, que de esta manera se solidarizan con las características y limitaciones propias del hecho geográfico diferencial de este archipiélago" [Espino Romero] [1]. Este párrafo sugiere algunos rasgos que nos ayudan a entender el alcance del diferencial fiscal en Canarias. Veamos dos ideas contenidas en este texto que se refieren, la primera, al diferencial fiscal y, la segunda, al nivel de imposición.

[1] R. Espino Romero, "El nivel de imposición y el diferencial fiscal de Canarias, 1982-2001", en este mismo número de *Hacienda Canaria* (2004), pág. 236.

1. Dos comentarios a las ideas sugeridas por el texto

1.1. Consideraciones sobre el diferencial fiscal de Canarias

Es un elemento característico esencial de la especialidad económica canaria.

Se deduce de esta afirmación que en Canarias existe una especialidad económica y que ésta tiene un núcleo que es el diferencial fiscal. Numerosos autores han insistido en la especialidad económica de los territorios de pequeña dimensión que, además, se encuentran alejados de los arcos de mayor crecimiento económico, de renta y riqueza, de la región del mundo a la que pertenecen por razones políticas, culturales y económicas. Canarias pertenece políticamente desde el siglo XV al espacio europeo, con influencias culturales y económicas hegemónicas, aunque no exclusivas, de este espacio. Su dimensión es pequeña, si se la compara con los grandes mercados de la Europa continental generados por la urbanización y la mejora en las redes de transporte, especialmente durante el Siglo XX, mercados que son necesarios para rentabilizar las crecientes escalas con las que pueden operar las empresas industriales y agrícolas. De ahí el término "ultraperiferia" para señalar en Canarias dos realidades convergentes: el alejamiento (periferia) y la pequeña dimensión. Tales características determinan unas especiales condiciones de producción y distribución de los bienes y servicios. El alejamiento y la reducida dimensión son *condicionantes*, en tanto que operan a muy largo plazo como problemas para un crecimiento económico tradicional, pero la especialidad incluye, también, *limitaciones* y *posibilidades* a corto plazo [2]. Estas especialidades implican, entonces, el diseño y la aplicación de instrumentos de política económica adaptados a los condicionantes y limitaciones conducentes a resolver las limitaciones que actúan a corto plazo y a compensar los condicionantes que operan a muy largo plazo. Puesto que una política monetaria diferenciada determina inconvenientes superiores a las ventajas [3], la política fiscal y las políticas que regulan determinados mercados constituyen el núcleo esencial de las especialidades de la política económica en Canarias. Desde esta perspectiva, la política fiscal constituye un ámbito esencial de la política económica que se aplica en un territorio alejado y de pequeña dimensión [4].

[2] Un ejemplo de limitación es la pequeña dimensión de las empresas y la escasez de grandes empresas, cosa que determina limitaciones a la organización de la formación continua. Un ejemplo de oportunidad es la tradicional ventaja como región marítima derivada de la situación geográfica.

[3] Las ventajas producidas en la reducción del coste de las transacciones y la transparencia de los mercados por la moneda única superan el inconveniente de la pérdida de la devaluación como instrumento para combatir las perturbaciones asimétricas.

[4] El otro sería, tal y como hemos señalado, la regulación especial de determinados mercados. Un ejemplo de éstos sería las Directrices de Ordenación General y del Turismo.

1.2. Consideraciones sobre el nivel de imposición

...que se ha mantenido vigente – salvo en contados momentos históricos - desde la concesión de los primeros beneficios fiscales, en el Siglo XV, y que, en la actualidad, es el resultado de las especialidades tributarias que existen en Canarias, tanto en la imposición directa como en la indirecta... [5]

Si, como se ha dicho, la existencia de una baja fiscalidad relativa y, en consecuencia, de un diferencial fiscal es, en sí misma, un instrumento de política económica que atiende, por tanto, a resolver los problemas fundamentales de la economía de Canarias, estudiemos brevemente en qué media contribuye a tal fin.

Desde la perspectiva del federalismo fiscal, se ha entendido que la Hacienda Pública afronta tres misiones fundamentales: la estabilización de la economía, la distribución de la renta y la riqueza y la asignación de recursos. Se ha debatido y se sigue debatiendo sobre cuál es el nivel de organización política y territorial que realiza estas tres funciones de forma más eficiente, sin que exista hasta el momento consenso, cuestión, por otra parte, nada extraña en el ámbito del análisis económico. Tradicionalmente, se consideró que las misiones de estabilización y de distribución de la renta y la riqueza podrían realizarse más eficientemente desde la organización central del Estado y la de asignación de recursos desde la administración regional o local. Andando el tiempo, no parece que estos criterios sean hoy tan evidentes. Sin embargo y pese a la relevancia de este debate, no es éste el propósito del comentario. Siendo esto cierto, lo que sí es relevante es la función de los impuestos desde una doble perspectiva: los impuestos afectan a la estabilidad de la economía en cuanto son instrumentos de política económica que pueden influir en objetivos tales como el crecimiento económico y el empleo; inciden en la distribución a través de la mayor o menor progresividad y permiten mantener políticas distributivas y de asignación de recursos. Así pues, los impuestos tienen una importante función en relación con el ciclo económico.

Sin embargo, en las Islas Canarias, los impuestos en estos veinte años no han tenido la suficiente flexibilidad para adaptarse al ciclo económico y cumplir con su función estabilizadora. Si leemos la evolución de un indicador que podemos denominar "intensidad de recaudación en el crecimiento eco-

[5] Debe tenerse en cuenta que, al calcular la OCDE el nivel de imposición de España, éste integra el PIB de Canarias y la recaudación impositiva líquida de Canarias, lo que determinaría modificaciones en el diferencial fiscal. Por otra parte, mientras que, en el PIB, se incluye el valor de los bienes y servicios finales producidos en Canarias por las empresas cuyo domicilio fiscal no se localiza en las Islas, o no realizan la cotización de seguridad social, en la recaudación no se incluye la tributación derivada de las actividades realizadas en Canarias ni la recaudación derivada de las cuotas de la Seguridad Social por estas empresas, por tanto, si se tomara en cuenta, la recaudación en Canarias crecería, pero no el PIB, con lo que el nivel de imposición crece y el diferencial fiscal se reduce, bien es verdad que afectaría al valor del diferencial fiscal pero no tanto a la evolución.

nómico"[6] (Gráfico1)[7], podemos obtener algunas conclusiones más detalladas:

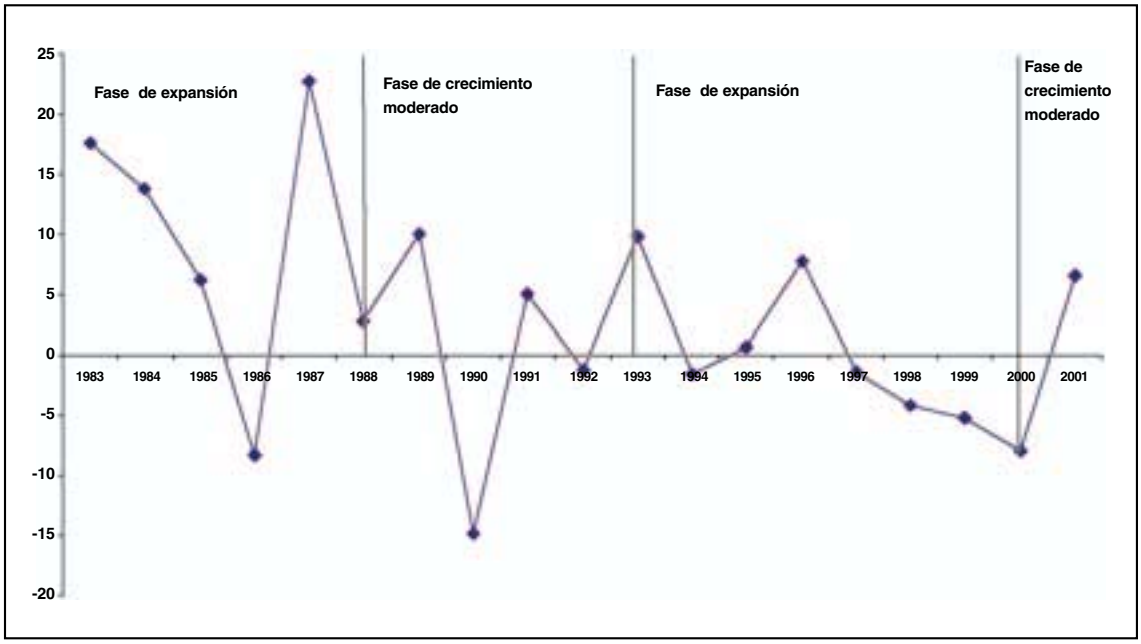
a) En la primera fase expansiva, los impuestos tuvieron un comportamiento altamente anticíclico, de suerte que su recaudación creció a un ritmo mucho mayor que el del PIB.

b) En la primera fase del moderado crecimiento, los impuestos pasaron a tener un comportamiento procíclico, de tal manera que, en el conjunto de los años de esta fase, los incrementos de la recaudación compensaron con creces los incrementos negativos de otros años.

c) En la segunda fase de expansión, el comportamiento de los impuestos ha sido procíclico, esto es, el crecimiento anual de la recaudación ha sido menor que el crecimiento anual del PIB.

d) En la segunda fase del moderado crecimiento, aún no existe la continuidad suficiente, aunque sí puede decirse que el primer año tiene un comportamiento procíclico.

Gráfico 1
Intensidad de recaudación en el crecimiento económico
Islas Canarias 1983-2001



[6] Definimos el indicador como I = ?R – ?PIB, en donde "I" es el indicador, "?R" es el crecimiento anual de la recaudación de impuestos, calculados según el informe de referencia, y "?PIB" es el crecimiento anual del PIB calculado según el informe de referencia.

[7] En el gráfico, se señalan las fases del ciclo económico de corto plazo, entendiendo éstas como la evolución anual del PIB medido en términos constantes, esto es, teniendo en cuenta el deflactor. El mejor ajuste se produciría cuando I=0.

En consecuencia con lo anterior, en los años noventa en las Islas Canarias, se ha ido diseñando un sistema de impuestos que, en conjunto, colabora poco al objetivo de estabilidad (Cuadro 1). Especialmente, aquellos impuestos de gran capacidad de recaudación (cotizaciones a la Seguridad Social, IGIC, IRPF) son procíclicos en las etapas de crecimiento moderado. Es cierto que todos los sistemas impositivos tienen un grado de inflexibilidad motivado porque la rapidez de los ajustes de los tipos y de los impuestos es menor que la percepción de los cambios en los ciclos de corto plazo. Sin embargo, los cambios constantes que se han producido en Canarias en los últimos años han impedido que se planteara la relación entre recaudación y ciclo económico, y mucho menos ha dado tiempo para que los gestores de la política fiscal adquieran la pericia suficiente, fundamentada en la experiencia, para guiar las decisiones.

Cuadro 1. Comportamiento cíclico de la recaudación por impuestos
Islas Canarias 1982-2001
(Índice de recaudación en el crecimiento económico) [8]

	1982-1989	1990-1993	1994-2000	2000-2001
IRPF	A	P	P	P
IS	A	P	A	A
ISD	P	A	P	A
IPAT	A	P	A	A
ITPAJD	A	A	A	P
IGTE	A	A	P	A
RAD	P	P	P	A
IE-IPS	P	A	P	P
AI	P	A	P	A
IGIC	—	—	A	P
APIC	—	—	P	A
ICOM	—	P	A	P
IMAT	—	—	A	A
OTROS	A	A	A	P
TJUE	A	A	P	P
CSS	A	P	A	P
RL-CAB	P	A	A	A
RL-AYU	P	P	P	P

[8] Se entiende que la recaudación tiene un comportamiento procíclico, cuando ha acentuado la tendencia del ciclo, y anticíclico, cuando ha moderado la tendencia. Los criterios seguidos para calificar el comportamiento cíclico son los siguientes: si "I" es mayor que 0 en las fases de expansión, entonces el comportamiento es anticíclico; si "I" es menor que 0 en las fases de expansión, entonces el comportamiento es procíclico; si "I" es mayor que 0 en las fases de moderado crecimiento, es procíclico; si "I" es menor que 0 en las fases de moderado crecimiento, entonces es anticíclico. En el cuadro 1: A= anticíclico; P= procíclico. Si una fase "I" es mayor que cero en algunos años y, en otros, menor que cero, se obtiene la media.

La importancia en la recaudación de los tres impuestos (el CSS es el 47'9% del total en 2001, el IGIC el 12'9% y el IRPF el 17'9%) merece un comentario.

Respecto del comportamiento del IRPF, durante estos años se aprecian algunos hechos relevantes[9]:

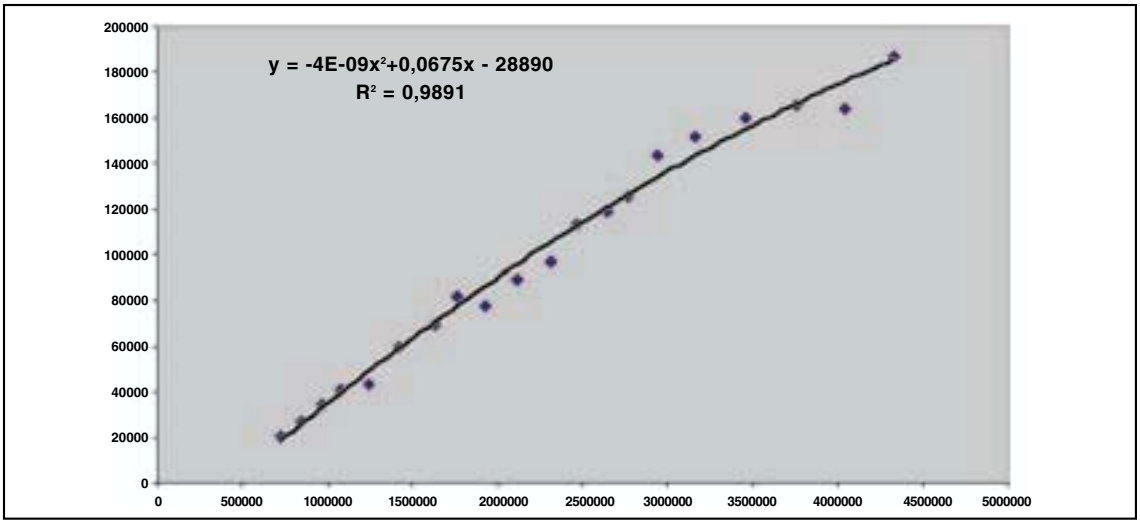
a) La tendencia procíclica de su comportamiento desde principios de los años noventa.

b) Aunque es evidente que el PIB tiene sólo una relación indirecta con la variable cercana sobre la que se aplica el IRPF, que es la renta regional bruta (resultado de restar del PIB los impuestos ligados a los productos e importación, los ligados a la producción, las rentas pagadas a los factores productivos residentes en otras regiones; sumando las subvenciones a la explotación y las rentas percibidas por los factores de la región procedentes de otras regiones), la relación entre ambas variables tiene un interés evidente. Tal interés se deriva de que la evolución de la recaudación tiene un alto nivel de correlación con el PIB (coeficiente de correlación: 0'98).

c) Además, puede afirmarse que la imposición y las subvenciones que antes se han señalado modifican poco la relación entre la recaudación del IRPF y el PIB.

d) Por otra parte, la relación de la recaudación del IRPF respecto al PIB muestra una cierta moderación a medida que el PIB es mayor, por tanto, como tendencia, el nivel impositivo del impuesto se modera con el crecimiento del PIB (la línea de tendencia es convexa respecto del origen) (Gráfico 2).

Gráfico 2
Regresión del IRPF y el PIB
Islas Canarias 1982-2001



[9] De nuevo, llamamos la atención sobre la recaudación correspondiente a las empresas con domicilio fiscal fuera de Canarias.

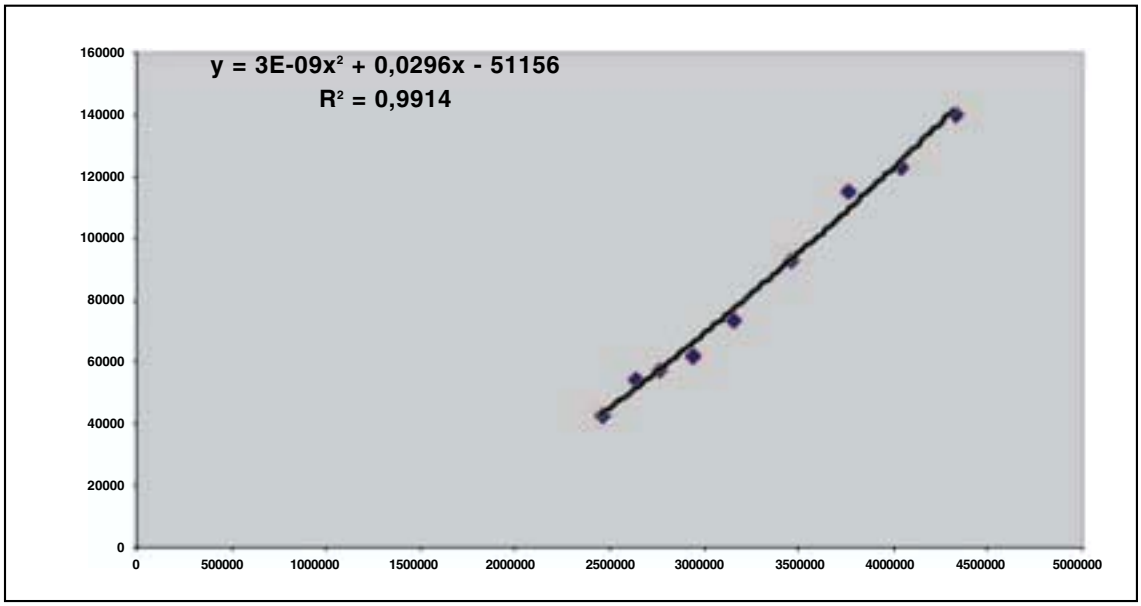
En cambio, la relación entre el PIB y el IGIC es directa. Tal relación, como es obvio, tiene una serie con un número de casos más reducido. Algunas precisiones pueden ser:

a) El comportamiento del IGIC parece ser de gran inflexibilidad respecto del ciclo económico, dicho de otra forma, no es un instrumento fiscal diseñado para colaborar en la política fiscal anticíclica.

b) Como es obvio, la recaudación crece de forma ajustada al PIB.

c) El crecimiento del IGIC va siendo cada vez mayor en relación con el del PIB (la tendencia tiene una débil concavidad respecto del origen) (Gráfico 3).

Gráfico 3
Regresión IGIC-PIB
Islas Canarias 1982-2001



Respecto a las cotizaciones a la seguridad social, debe tenerse en cuenta que la variable con la que se relaciona es la población ocupada [10]. Podemos extraer algunas conclusiones (Gráfico 4):

a) La tendencia se encuentra afectada porque la población ocupada no ha tenido un crecimiento constante, como en el caso de las otras variables respecto al PIB que siempre fue creciente.

[10] Las cifras de recaudación pueden estar infravaloradas por la cotización de empresas fuera de Canarias, correspondiente a la población asalariada que está ocupada en las Islas. Podría decirse lo mismo de los autónomos.

b) El incremento de la población ocupada desde principios de los años noventa parece ir acompañado de un crecimiento, cada vez menor, de las cotizaciones a la Seguridad Social (la línea de tendencia es convexa respecto del origen).

c) En los últimos años, el coste medio de cotización a la Seguridad Social, en términos constantes por ocupado, se ha ido estabilizando (Gráfico 5).

Gráfico 4
Regresión de la cotización a la Seguridad Social-PIB
Islas Canarias 1982-2001

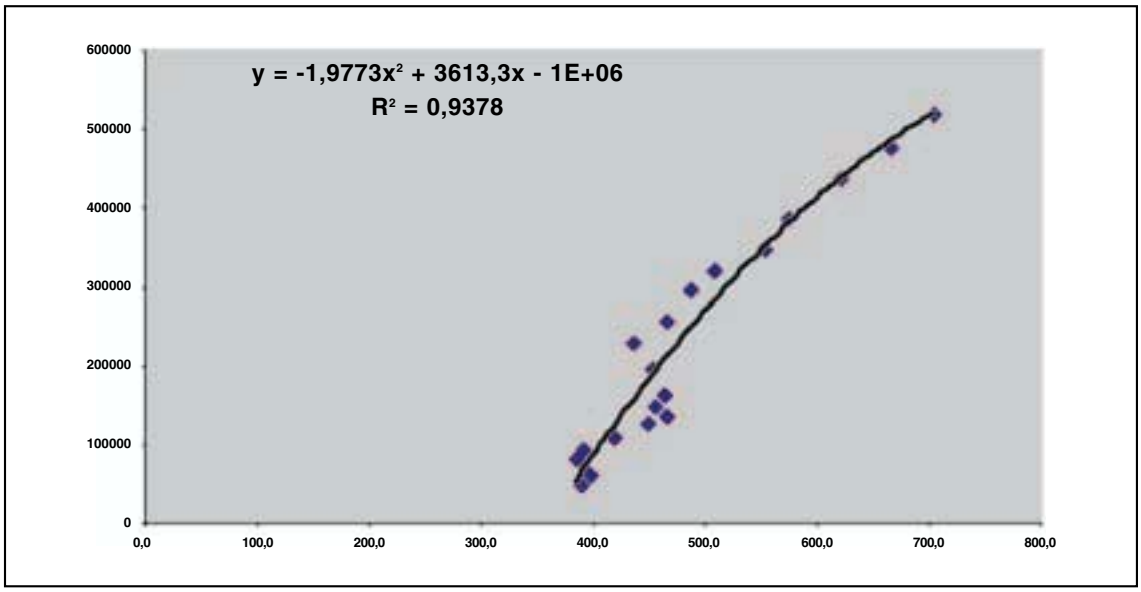
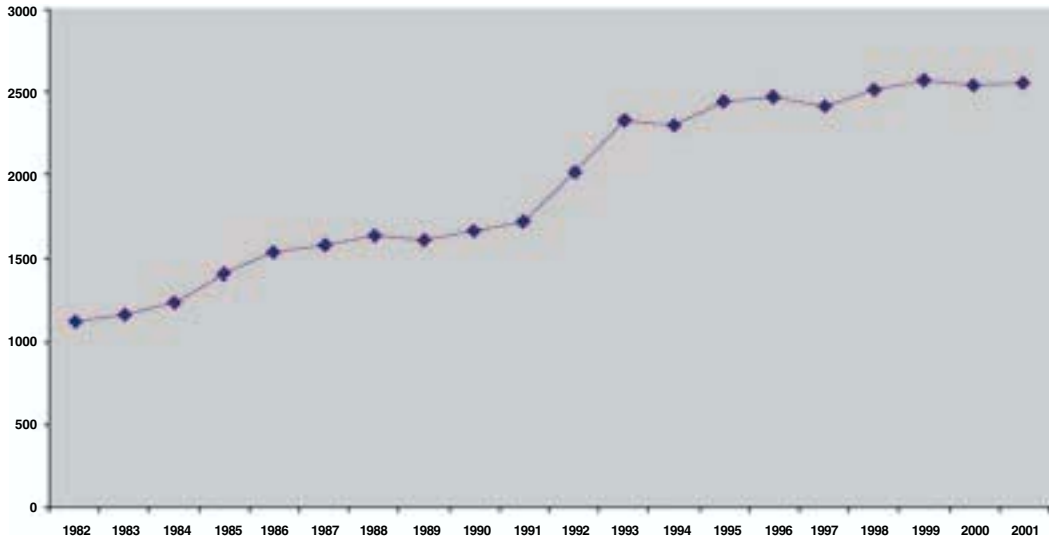


Gráfico 5
Evolución de la cotización por ocupado
Islas Canarias
1982-2001
(pesetas de 1982)



2. Algunas conclusiones

En la actualidad, existe en España un acalorado debate sobre la aportación de cada comunidad autónoma a la recaudación, debate que se relaciona con los recursos disponibles por cada nivel de administración (central, autonómica, local) para el gasto y la consecución de determinados objetivos relacionados con la estabilidad del crecimiento (que incluye producción, empleo-paro e inflación), la distribución de la renta y la riqueza, y la asignación de recursos. Se supone que, dado un nivel de competencias referido a cada una de las tres funciones antes señaladas, la administración debe disponer de recursos suficientes. Sin embargo, no es tan nítida la relación entre la aportación a la recaudación general, los niveles de competencia y los objetivos alcanzados, y el gasto. Un gran número de variables incide en la relación entre estos niveles y objetivos.

En el caso de las Islas Canarias, la baja fiscalidad relativa aparece como un instrumento de política económica que potencia la actividad económica en una región con condicionantes permanentes para su desarrollo. En cuanto tal, no sólo se trata del cómputo de distintas vías por las que la economía pública accede a recursos, sino, además, de instrumentos que tratan de sostener un crecimiento equilibrado.

Desde la perspectiva del sostenimiento del crecimiento económico, el conjunto de los impuestos no parece colaborar decididamente, aunque es cierto, también, que existen importantes límites, no sólo en Canarias, para alcanzar la flexibilidad conveniente.

Un análisis de los tres impuestos de mayor capacidad de recaudación nos permite observar que dos de ellos, el IRPF y las cotizaciones a la Seguridad Social, muestran una tendencia a la estabilización de su crecimiento respecto del PIB y la población ocupada, respectivamente. El IGIC muestra una tendencia creciente, lo que implica un comportamiento fuertemente procíclico, como se ha comentado. Estos resultados pueden ser un motivo de reflexión a la hora de tomar decisiones, puesto que el crecimiento desplaza la mayor capacidad de recaudación hacia los impuestos como el IGIC, que por su diseño tienen una mayor incidencia sobre las rentas más bajas. Desde la incidencia, también debe reflexionarse sobre el hecho de que las condiciones de la economía del trabajo en Canarias están haciendo caer las cotizaciones medias constantes.

En cualquier caso, parece, desde todo punto, conveniente que el debate sobre el diferencial fiscal de Canarias se relacione y sea el resultado del análisis del nivel de imposición.

José Fernando Rodríguez de Azero

Presidente
Confederación Provincial de Empresarios de Santa Cruz de Tenerife
(CEOE – Tenerife)

En la actualidad, la economía canaria se desenvuelve bajo el amparo legal que le conceden, por una parte, su peculiar Régimen Económico y Fiscal y, por otra, su régimen de adhesión a la Unión Europea, basados en un vasto conjunto normativo de disposiciones especiales de distinto rango, unidas por el común tratamiento de garantizar la lejanía, insularidad, clima y orografía difíciles, así como la escasez de recursos naturales, que conforman un modelo especial para nuestra región.

Indiscutiblemente, el diferencial fiscal es un elemento característico esencial de la especialidad económica canaria que hunde sus raíces en el siglo XVI, época caracterizada por la positiva experiencia de singularidades fiscales y comerciales, que se mantiene como referente en las sucesivas adaptaciones y ajustes de nuestro Régimen Económico y Fiscal, principal dispositivo del marco canario, a las imperantes circunstancias.

De hecho, en la actualidad, nuestro diferencial fiscal es el resultado de las especialidades tributarias que existen tanto en la imposición directa como indirecta, cuya cuantía pone de manifiesto la medida en que la contribución media del sector privado al sostenimiento de los gastos públicos representa, en Canarias, un esfuerzo inferior al realizado por otras comunidades del Estado.

Por la importancia que, para nuestra economía y para el desarrollo de la actividad empresarial, tiene la defensa de dicho diferencial fiscal con respecto al ámbito nacional y europeo, queremos apoyar la iniciativa de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias, así como el esfuerzo realizado por la Fundación Canaria Universitaria de Las Palmas y SOFESA, con motivo de la elaboración de un reciente estudio sobre el nivel de imposición y el diferencial fiscal de Canarias.

Compartimos la inquietud manifestada sobre la necesidad de llevar a cabo una medición periódica de nuestro diferencial fiscal, especialmente necesaria en un contexto de continuas reformas tributarias, cesiones de tributos y descentralización fiscal.

Del mismo modo, entendemos que dicho seguimiento constituye una importante herramienta de trabajo, puesto que refleja una realidad fiscal que nos permite determinar otras líneas de investigación a desarrollar.

Por este motivo, si bien se avanza que este estudio constituye la primera fase de un proyecto de investigación más amplio, basado en la elaboración, edición y puesta a disposición general de una base de datos fiscales de Canarias para el periodo estudiado (1982 – 2001), desagregada por figuras tributarias y, en la medida de lo posible, por espacios económicos, queremos insistir en la importancia de que dicho proyecto no quede en una mera manifestación de intenciones y que, efectivamente, se lleve a cabo dicha actualización de las bases de datos, junto con la revisión periódica del diferencial fiscal antes comentado.

A pesar de las limitaciones y matizaciones indicadas en el propio estudio, en cuanto a la metodología utilizada para el cálculo de este indicador financiero, basado en el nivel de imposición o, lo que es lo mismo, cociente porcentual entre la recaudación realizada durante un año por todos los ingresos públicos coactivos (cualquiera que sea su denominación y el ejercicio en que fueron devengados los derechos de cobro) y la estimación del Producto Interior Bruto a precios de mercado generado en el mismo espacio económico durante el mismo periodo, se pueden extraer algunas conclusiones, aunque nos veamos obligados a relativizarlas hasta que se complete el trabajo de depuración indicado anteriormente.

Asimismo y aunque ha sido desechado expresamente en el objeto de este estudio por la dificultad que conlleva, consideramos que resultaría igualmente interesante desarrollar, como otra línea de investigación, un estudio basado en el cálculo de la distribución vertical del nivel de imposición por niveles de gobierno, ya que, precisamente, las cesiones y participaciones en la gestión y recaudación tributaria dificultan la transparencia en la atribución vertical de ingresos.

Partiendo de dichas limitaciones, no obstante, se han podido extraer conclusiones merecedoras de reflexión desde el punto de vista empresarial, tal y como se expone en adelante.

En los veinte años analizados (1982 – 2001), el valor del **diferencial fiscal** con respecto a España está situado, prácticamente, en el mismo nivel en el que estaba en aquel entonces, aunque ligeramente inferior en 2001 (9,98) que en 1982 (10,10).

Asimismo, España ha reducido a la mitad su diferencial fiscal con el resto de la Unión Europea, pasando de los trece puntos en 1982, a los 6,50 puntos en 2001. Canarias también ha registrado una disminución progresiva de su diferencial fiscal (acumulando una caída de más de seis puntos) en relación con la Unión Europea y la OCDE.

En estos veinte años, el **nivel de imposición** de Canarias y de España ha aumentado (10,83 puntos y 10,70 puntos, respectivamente), acercándose, el dato nacional, 6,5 puntos a las posiciones medias de la Unión Europea y la OCDE en un proceso de convergencia.

En este sentido, queremos hacer constar que las propias bases del REF articuladas en la Ley 19/1994, de 6 de julio, establecen, como uno de los principios estratégicos, "mantener una significativa menor presión fiscal que la media del resto de España y de la Comunidad Económica Europea" y, sin embargo, de las conclusiones obtenidas se observa que, si bien el diferencial con respecto a España se mantiene prácticamente igual al final del periodo estudiado, no ocurre lo mismo con el diferencial frente a la Unión Europea y OCDE, reduciéndose dicho diferencial a lo largo de dicho periodo en 6,62 y 6,52 puntos, respectivamente.

Este resultado, nos obliga a reflexionar, por tanto, sobre los efectos reales en los que se traduce nuestro modelo económico y fiscal, en el marco de la Unión Europea y de los países de nuestro entorno, así como la incidencia en la competitividad de nuestras empresas con respecto a las europeas.

Asimismo, en cuanto al nivel de imposición, convendría también analizar el hecho de que la **evolución** del mismo en Canarias y España haya seguido tendencias claramente opuestas por subperiodos, siendo precisamente durante el decenio 1992 – 2001, periodo afectado por los cambios introducidos en nuestro Régimen Económico y Fiscal, cuando Canarias muestra un peor comportamiento en su nivel de imposición, aumentando 7,22 puntos, frente a los 1,50 puntos registrados en España.

Por otro lado, resulta igualmente destacable el hecho de que la principal fuente de crecimiento del nivel de imposición en Canarias, durante todo el periodo estudiado, haya sido las cotizaciones a la Seguridad Social (5,17 puntos), siendo especialmente relevante durante el decenio 1992 – 2001, con un incremento de 4,35 puntos.

De manera correlativa, su contribución a la existencia de un diferencial fiscal ha mermado, llegando a quedar reducido en los últimos años a 0,60 puntos porcentuales aproximadamente, explicado por el hecho de que no existe especialidad normativa relevante en este ámbito que justifique el mantenimiento del diferencial fiscal en dicho grupo.

No obstante, no podemos dejar pasar por alto una reflexión sobre el peso de los diferentes **componentes del nivel de imposición en Canarias**, ya que, si bien en el año 1982 las cotizaciones a la Seguridad Social (grupo impositivo más importante en términos de recaudación y esfuerzo fiscal durante todo el periodo, tanto en Canarias como en España) representaban, en España y Canarias, porcentajes similares en el total de la recaudación impositiva líquida realizada (46,91% y 48,01%, respectivamente), veinte años después, esa participación relativa es prácticamente la misma en Canarias (47,90%), mientras que, en España, ha bajado hasta situarse en el 36,00%.

Por otro lado, es también destacable el hecho de que esta mayor importancia relativa de las cotizaciones sociales en Canarias y España contraste con el resto de

la Unión Europea y la OCDE, donde la principal fuente recaudatoria son los impuestos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital y, en segundo lugar, la imposición sobre los bienes y servicios.

Este dato es todavía más relevante si se tiene en cuenta que, haciendo una abstracción del efecto de las cotizaciones a la Seguridad Social (como se indica en el propio estudio), el nivel de imposición por el resto de la fiscalidad habría aumentado en Canarias 5,66 puntos, frente a los 10,83 registrados.

Desde el sector empresarial, seguimos insistiendo en la reforma que queda pendiente, basada en la reducción de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, cuyo superávit permite ampliamente acometer este cometido, beneficiando, sobre todo, a las Pymes.

Se trata de un impuesto al trabajo, soportado por el sector privado, que limita la capacidad de crear más empleo. Asimismo, no puede olvidarse que el peso de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social sobre el total de ingresos fiscales es superior, en Canarias y en España, que el que tienen que soportar las empresas del resto de países de la UE y de la OCDE, poniendo de manifiesto el mayor esfuerzo que tienen que hacer nuestras empresas en el capítulo de costes salariales, frente al de nuestros competidores.

Por otro lado, la **composición interna del diferencial fiscal de Canarias con España** ha cambiado notablemente en los dos decenios estudiados y procede, en la actualidad (en un 95%), de los impuestos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital, así como de la imposición sobre la producción, venta y consumo de bienes y servicios. En el año de partida del estudio, el mayor peso lo tenían, además del grupo de los impuestos sobre la renta, el de las cotizaciones a la Seguridad Social.

Durante el periodo estudiado, los impuestos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital han aumentado en 1,38 puntos su contribución al diferencial fiscal de Canarias, si bien el nivel de imposición derivado de estos tributos ha aumentado 2,22 puntos en el mismo periodo, aunque hay que destacar que lo ha hecho con una tasa de crecimiento cada vez más moderada, con signo negativo en el periodo 1997 – 2001.

Por su parte, el diferencial fiscal derivado de las especialidades en el ámbito de la imposición sobre la producción, ventas y consumo ha registrado un crecimiento de 2,17 puntos, aunque, en veinte años, el nivel de imposición de dicho grupo ha acumulado un aumento de 2,63 puntos.

De los datos obtenidos del estudio, tal y como se concluye en el mismo, se indica que en el actual estatuto económico especial de Canarias (y, en particular, desde la aprobación de la Reserva para Inversiones en Canarias, entre otros incentivos fiscales a la inversión empresarial) tienen la misma importancia las especialidades

fiscales directas que las indirectas en cuanto a su contribución al mantenimiento del diferencial fiscal, lo que no se corresponde con las definiciones o descripciones del contenido del estatuto económico especial de Canarias que figuran en el artículo 46 del Estatuto de Autonomía y en las leyes reguladoras del actual Régimen Económico Fiscal, en el que se recoge, expresamente, que la especialidad canaria implica una presión fiscal indirecta diferenciada y menor que en el resto del Estado.

No obstante, en relación con dicha conclusión, consideramos necesario matizar que la importancia entre las especialidades fiscales directas (sobre la renta, beneficios y ganancias de capital) e indirectas (sobre la producción, consumo y ventas de bienes y servicios), en cuanto a la contribución al mantenimiento del diferencial, se iguala desde el año 1992, situándose la contribución al mantenimiento del diferencial fiscal de la fiscalidad directa por encima de la indirecta, solamente durante los años 1993, 1995 y 1997, lo que obliga a relativizar dicha conclusión.

Asimismo, como ya se indicó antes, el grupo que más ha contribuido, a lo largo de todo el periodo analizado, al aumento del diferencial fiscal ha sido el grupo relacionado con la fiscalidad indirecta (2,17, frente a 1,38), aunque el nivel impositivo en dicho grupo haya aumentado a lo largo del periodo por encima del grupo de fiscalidad directa, especialmente a partir del año 1991.

Es igualmente destacable el hecho de que si bien los diferenciales fiscales de ambos grupos han aumentado a lo largo de todo el periodo, en el último decenio, ambos se reducen, siendo superior la reducción del diferencial en el grupo de fiscalidad indirecta en los últimos diez años.

Por todas las conclusiones y reflexiones anteriormente expuestas, no debemos pasar por alto que los próximos años resultarán vitales para la configuración definitiva del actual Régimen Económico y Fiscal de Canarias, puesto que durante éstos se producirá la progresiva desaparición de muchas de las medidas actualmente contempladas en él, especialmente vinculadas al fomento de la inversión productiva en el territorio canario a través de la menor carga de los impuestos directos.

En este sentido, es fundamental la defensa de la continuidad de nuestro régimen especial canario en el nuevo Tratado Constitucional, constituyendo la piedra angular en la que se sustentan las negociaciones entre el Gobierno de Canarias y las correspondientes instancias comunitarias.

Como ha sido históricamente defendido en el seno de las organizaciones empresariales, las empresas compiten, pero compiten fundamentalmente los entornos regulatorios, productivos y sociales en los que desarrollan su actividad empresarial.

Por este motivo, resulta igualmente necesario para el fomento de la inversión

empresarial, la defensa y configuración de un sistema fiscal atrayente, así como acometer las reformas fiscales necesarias para reducir el nivel de imposición o, lo que es lo mismo, los excesos recaudatorios que no se correspondan con la adecuada oferta de bienes y servicios públicos.

A modo de ejemplo, según el informe del Consejo Económico y Social, dentro del grupo de fiscalidad indirecta, es el IGIC el impuesto más importante en términos recaudatorios, experimentando un incremento continuo desde 1993 (a excepción del año 2000) y, sin embargo, su participación en la inversión es descendente desde el año 1999.

Para finalizar, instamos al Gobierno de Canarias a seguir trabajando en iniciativas de este tipo, que permitan controlar de forma periódica nuestra realidad fiscal y poder adoptar, con antelación suficiente y tras un profundo análisis de los resultados, las medidas que resulten necesarias para controlar un diferencial fiscal suficiente para la competitividad y el crecimiento del tejido empresarial Canario, y un correcto desarrollo de nuestra economía.

JAVIER SÁNCHEZ-SIMÓN MUÑOZ

Senador
Profesor de la Universidad
de Las Palmas de Gran Canaria

La publicación del trabajo realizado por el Profesor Dr. Rodolfo Espino, de actualización de aquel estudio imprescindible que, en su momento, realizó este mismo número de la revista, obliga a la necesaria reflexión acerca de la importancia que presenta nuestro Régimen Económico y Fiscal y la evolución de sus instrumentos.

La primera observación que cabe realizar es la desigualdad en los comportamientos de los distintas figuras consideradas que, aunque no se ajustan a la clasificación de nuestro sistema legal, sí tiene la ventaja de la homogeneidad internacional.

En este sentido, el comportamiento de la cotización a la Seguridad Social pone de manifiesto varios hechos: la ausencia de una práctica situación diferencial es el resultado de la práctica equiparación entre el sistema aplicable en Canarias, salvo en lo que se refiere al segundo registro de buques, al resto del Estado. Por otra parte, sí es destacable el incremento, su contribución y acercamiento con el resto de los países de la OCDE, que es la consecuencia del incremento más que notable del empleo en España y, por supuesto, también, en Canarias. La existencia de más cotizantes a la Seguridad Social supone crear o mejorar la suficiencia del sistema, hasta estas fechas desconocido.

En cuanto a la evolución de la imposición sobre el consumo, la explicación de la evolución es sencilla y clara: antes del establecimiento del IVA, el diferencial fiscal era reducido; aumenta cuando este impuesto se establece en el resto de España; se reduce cuando se establece el IGIC; y habrá que esperar a un informe posterior cuando se aprecie la entrada en vigor del AIEM.

Respecto de la imposición sobre la renta, el comportamiento es igualmente claro. Los elementos a considerar son, de un lado, el incremento de la actividad económica en los periodos considerados y la aplicación de los incentivos fiscales que sucesivamente han estado en vigor, el FPI y la RIC, como piezas fundamentales de nuestra singularidad.

De estas primeras consideraciones, hay un dato claro: la evolución de los diferenciales ha estado condicionada a los aspectos normativos de las figuras tributarias, lo cual justifica la presencia de instrumentos de incentivación en cuanto se genera un efectivo ahorro fiscal, con lo que supone un incremento de ahorro e inversión.

La segunda de las consideraciones vendría dada por la apreciación de si estos

incentivos han servido para la creación de actividad económica en el archipiélago canario. La respuesta, a la vista de los datos que el Profesor Espino aporta, en mi opinión, es la afirmativa de manera clara y contundente. El acercamiento de las magnitudes a los niveles de la OCDE, en lo que se refiere a la contribución al empleo y al propio incremento de recaudación de los impuestos sobre la renta y el consumo, a pesar de los incentivos y diferenciales nominales, ha supuesto que en este último periodo, principalmente desde el año 1996, se haya producido una mayor tasa de actividad económica y, por consiguiente, ahorro e inversión, y consumo. En definitiva, en mi opinión, los instrumentos del REF se han comportado no solamente de manera eficaz, sino también de forma eficiente.

Lo que nos queda por saber es si se han beneficiado, de igual manera, los distintos sectores de la sociedad canaria del diferencial fiscal existente.

Con los datos que nos aporta el mencionado estudio, no cabe efectuar muchas consideraciones contundentes.

No obstante, está claro que del diferencial en la fiscalidad sobre el consumo se benefician aquellos sectores de la sociedad que destinan mayor porcentaje de su renta disponible al consumo, que son las rentas más bajas, por lo que los incentivos sobre este aspecto han demostrado que cumplen con el principio de una necesaria equidad.

Respecto de los incentivos que actúan sobre los beneficios empresariales, un planteamiento, quizás, excesivamente simple, nos permitiría afirmar que esa clase de rendimiento es la que está, precisamente, beneficiada en detrimento de las demás, pero, como se ha dicho, el planteamiento es simple. Los incentivos, desde el momento en que han mantenido el diferencial fiscal, han servido para impulsar la actividad económica productiva, el ahorro empresarial y la inversión y, por consiguiente, la creación de puestos de trabajo, por lo que esa primera afirmación simple conviene ser revisada.

En definitiva, como conclusiones a vuelapluma y expuestas de manera breve, creo que podemos afirmar que el trabajo del Profesor Espino pone de manifiesto, en mi opinión, que los incentivos fiscales del REF se han mostrado de manera eficaz y eficiente, son necesarios para el desarrollo de la actividad económica de Canarias y suponen la aplicación específica en Canarias de la construcción de un sistema fiscal con tipos impositivos efectivos más bajos que permitan promover el crecimiento de la actividad económica.