NOTAS SOBRE EL CONTEXTO ECONÓMICO DE LA MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y FISCAL DE CANARIAS (RDL 12/2006)

JOSÉ LUIS RIVERO CEBALLOS

Catedrático de Economía Aplicada

Departamento de Economía de las Instituciones, Estadística Económica y Econometría
Universidad de La Laguna

1. El debate

La reforma de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y del Real Decreto-ley 2/2000, de 23 de junio, ha estado precedida de un largo y complicado debate sobre la adecuación de los instrumentos económicos y fiscales a las necesidades actuales y futuras de la economía de Canarias en el marco de las directrices de la Unión Europea sobre ayudas de estado.

Tal debate ha sido especialmente complejo porque varias razones. Una parte de la opinión pública ha considerado inconvenientes los incentivos a la actividad económica establecidos en la Ley 19/1994¹, mientras las instituciones públicas, los partidos políticos mayoritarios, las organizaciones empresariales mostraron siempre su apoyo a los incentivos. Otro ámbito de la crítica², se ha centrado

no tanto en su adecuación a las necesidades de la economía de las Islas como a la interpretación de los artículos 25 y 27 del REF por la administración tributaria.

Respecto del primer ámbito, las críticas se han dirigido a resaltar los costes medioambientales del crecimiento económico y a la incidencia sobre la distribución personal de la renta. Señalemos algunos elementos nucleares de la crítica.

a) Incentivos fiscales y crecimiento económico

Con frecuencia se ha señalado que los incentivos del REF favorecen un tipo de crecimiento económico inconveniente por sus costes medioambientales. Las tasas de crecimiento económico en Canarias han sido, como es bien conocido, elevadas desde 1995 hasta 1999. Más aún, en la fase de crecimen-

¹ No nos atrevemos a precisar la importancia en términos cuantitativos y cualitativos de esta parte de la opinión.

² En este caso hubo consenso entre el Gobierno de Canarias, los partidos parlamentarios y las asociaciones empresariales.

to moderado, a partir de 1999, y hasta 2005, la economía de Canarias no estuvo nunca cerca de la recesión ni mucho menos, por el contrario, mantuvo siempre tasas de crecimiento muy superiores a las de la mayor parte de las regiones de la Unión Europea, aunque inferiores a las tasas generales de la economía española.

La estructura sectorial actual de la economía de Canarias, que se ha venido reproduciendo desde los años sesenta del pasado siglo, determina una alta intensidad en la utilización de *inputs* tales como trabajo y territorio, lo que ha generado el incremento de la población y la continuidad del proceso de urbanización de las zonas no protegidas. En consecuencia, el coste medioambiental de este crecimiento ha sido destacado con frecuencia.

Mucho más allá, algunos han señalado un coste en términos de "calidad de la democracia", derivado de la regulación del mercado de suelo y los intereses de la oferta de viviendas y/o explotaciones destinadas al turismo.

Según esta crítica, los incentivos a la actividad económica contenidos en la Ley 19/1994 habrían actuado eficazmente sobre el crecimiento económico, de tal manera que habría impulsado la inversión, el crecimiento y los costes medioambientales.

b) Incentivos fiscales y equidad

Durante estos doce años, incluso antes de aprobarse la Ley 19/1994, se extendió en Canarias la crítica sobre el efecto de los incen-

tivos del REF sobre la equidad desde dos perspectivas: la incidencia interna y la identificación del régimen económico y fiscal como un privilegio de Canarias en relación con el resto del territorio del Estado.

Respecto de la incidencia en el ámbito de las Islas, se ha objetado que los incentivos del REF desequilibran la equidad del sistema fiscal a favor de las rentas empresariales, de tal suerte que la incidencia de los impuestos en Canarias altera la distribución de la renta haciéndola más desigual. A este hecho debe sumarse que la fiscalidad indirecta derivada del REF, principalmente el IGIC, ha ido incrementando el esfuerzo fiscal de la población, mientras que el efecto de los incentivos fiscales reducía el esfuerzo fiscal de los empresarios.

De esta suerte, los incentivos del REF habrían contribuido a sesgar la distribución personal de la renta a favor de las rentas empresariales.

También los incentivos, especialmente la Reserva para Inversiones de Canarias (RIC), habrían tenido un efecto sobre los precios de la vivienda por dos vías: por la compra de suelo y viviendas para materializar la RIC. La incidencia sobre la demanda de suelo y viviendas habría tenido un efecto inflacionista y, en definitiva, sobre las hipotecas, efecto que habría sido importante para las rentas familiares más bajas.

Respecto de la concepción de los incentivos como privilegio, existe una parte de la crítica que afirma que los costes de la ultraperiferia, esto es, los costes conjuntos asocia-

dos a la distancia respecto del mercado interior continental de la Unión Europea y a la pequeña dimensión de la economía de las Islas, es una creación interesada de una alianza "político-empresarial" para mantener el estatus fiscal favorable pero sin justificación alguna.

Tanto la crítica referida a los costes del crecimiento económico como la centrada en la incidencia de los impuestos crearon en algunos ambientes la percepción de una cierta deslegitimación de los incentivos del REF ¿Cuál es la dimensión? Esta percepción es naturalmente difícil o imposible de medir, pero lo cierto es que, tenga la dimensión que tenga, debe considerarse a la hora de entender las claves del debate que aún se desarrolla.

Como ya hemos señalado, otro ámbito de crítica se desarrolla en torno a la "gestión" de la Ley 19/1994. En este caso, debemos distinguir entre la visión de los empresarios y asesores fiscales y la de la administración tributaria, que ha entrado en conflicto desde los primeros ejercicios en los que pudo dotarse la RIC. Veamos algunos extremos de esta crítica.

a) La inseguridad jurídica de los empresarios y asesores

Durante estos años se ha hecho presente un alto nivel de conflicto entre empresarios y asesores fiscales frente a la administración tributaria, derivado de las diferentes interpretaciones de los artículos 25 y 27 de la Ley 19/1994. Este conflicto permanente ha generado un gran malestar entre el empresariado. Los intentos de unificación de criterios sobre importantes aspectos de la RIC no termina-

ron en el pasado de reducir el conflicto. Tal situación se agravó por la percepción de que la administración tributaria mantenía criterios diferentes en las dos provincias. De nuevo, precisar si tal percepción obedecía a certezas o tenía altas dosis de "leyenda urbana", es extremadamente difícil. De ahí que se propusiera con insistencia la aprobación de un reglamento que despejara las incertidumbres sobre la interpretación de los artículos del REF citados. Por causas que se desconocen, al menos el que escribe las desconoce, tal reglamento no fue nunca sometido a consideración del gobierno.

b) Las dudas del Ministerio de Economía y Hacienda

Los diferentes equipos ministeriales no contemplaron la posibilidad de desarrollar la Ley 19/1994 en un reglamento, tal y como se propuso insistentemente desde medios empresariales de las Islas y soportó un alto nivel de litigios. Más allá de los conflictos derivados de las diferentes interpretaciones, en las que el Ministerio fue estableciendo criterios restrictivos al alcance del proceso de ahorro-inversión, aparecieron preocupaciones y dudas sobre dos aspectos de la RIC como incentivo a la actividad económica: la preocupación se refiere al volumen del gasto fiscal calculado y comunicado a la Comisión Europea, otro a las posibles materializaciones no rigurosas.

Respecto a la primera de las dudas, se deriva de la comparación entre el gasto fiscal previsto y las dotaciones a la reserva realizada en el ejercicio por empresarios y profesionales.

En segundo lugar, han corrido rumores insistentes sobre materializaciones de la reserva que no se corresponden con los objetivos del incentivo, lo que ha contribuido a fomentar una pérdida relativa de credibilidad. La repetición de comentarios al respecto, en alguna ocasión noticias y anuncios de publicidad aparecidos en la prensa, llegaron al Ministerio de Economía y Hacienda y crearon posiblemente una imagen de abuso generalizado de la reserva para inversiones. Sólo así se explica la digamos sorprendente aparición en el RDL 12/2006 de un régimen sancionador específico para los incentivos.

Este debate se produjo en un contexto económico que es clave para entender los fundamentos de las críticas y la reforma.

2. La economía de Canarias y los incentivos del Régimen Económico y Fiscal

Una vez que hemos dado cuenta brevemente de los términos del debate sobre los incentivos del REF, pasaremos a expresar algunas relaciones entre el comportamiento de la economía de Canarias y los incentivos del REF. Para obtener una imagen de lo que han significado cuantitativamente los incentivos del REF, podemos orientar al lector hacia el excelente trabajo de Sosvilla Rivero, Martínez Budría y Navarro Ibáñez [2006].

a) ¿Cuál es el estado de la economía de Canarias cuando se aprueba la Ley 19/1994?

Difícilmente podemos comprender las razones de los incentivos económicos del REF

si no hacemos memoria de cuál era el contexto económico en el que se debatió la Ley 19/1994.

La economía de Canarias vivió una de las fases depresivas de los ciclos económicos más agudas de los últimos cuarenta años entre 1989 y 1994. En estos años, la economía de las Islas estuvo en más de un año muy cerca del crecimiento negativo, con tasas de paro crecientes en un contexto de reducción de la población en edad legal de trabajar, con tasas de inflación de dos dígitos y de similar magnitud de tipos de interés. Los análisis de los especialistas en economía de la empresa señalaban en sus informes que los niveles de solvencia de las empresas eran realmente bajos y su dependencia de la financiación externa elevada. Numerosas actividades sufrían procesos de reestructuración que se sumaban a una más de las crisis de exceso de oferta de la hostelería. Las incertidumbres institucionales se multiplicaban, esto es, se iniciaba un nuevo marco de regulación económica de las relaciones entre Canarias y la Unión Europea, después del cambio iniciado por el Parlamento de Canarias respecto del protocolo nº2 del Tratado de Adhesión; se adaptaba la fiscalidad indirecta; y se desconocía hasta dónde podría llegarse en el régimen económico y fiscal de Canarias teniendo en cuenta la necesaria adaptación al régimen de ayudas de estado de la Unión Europea y los límites políticos del Gobierno de España.

Con estas incertidumbres y la presión del crecimiento de la tasa de paro, que en el primer trimestre de 1993 había llegado al 28'7%, se debatió el REF. El diseño de los incentivos fue coherente con el grave diag-

nóstico que, además, se presumía de larga duración. Ni el más optimista pudo imaginar que la economía de las Islas pudiera iniciar un periodo de crecimiento tan largo como el que hemos vivido desde entonces, siguiendo eso sí la pauta temporal de los ciclos de corto plazo en los últimos cuarenta años, en los que se produce una fase de crecimiento en la segunda mitad de cada década. Dicho esto, una mirada atenta a la dimensión de los ciclos nos permite descubrir algunos detalles de interés.

b) El Régimen Económico y Fiscal y la fase expansiva de crecimiento, 1994-1999.

La fase expansiva duró seis años hasta el 1999. Durante este tiempo, los principales indicadores de la economía de Canarias cambiaron respecto a la fase anterior. La actividad económica se fue acelerando hasta llegar a su máximo en 1999, aunque aún en el año 2001 los resultados siguieron siendo muy buenos en términos de crecimiento. La tasa de inflación cayó muy por debajo de los dos dígitos. La tasa de paro se redujo de forma radical en un contexto de crecimiento muy potente de la población activa. Los tipos de interés también cayeron.

En este contexto de crecimiento los beneficios y las expectativas de las empresas mejoraron considerablemente. De ahí que las dotaciones de la RIC tuvieran un importante crecimiento. Tal crecimiento de las dotaciones de la RIC fue una sorpresa para muchos especialistas, pero en realidad fue el reflejo de la mejora de los beneficios determinados por las posibilidades de crecimiento, las expectativas optimistas generadas por la

demanda y un deseo de regularización contable y fiscal. El comportamiento de los demás incentivos fiscales fue igualmente importante pero menos considerable en términos de volumen y "visibilidad".

c) La fase de moderación del ciclo económico, 2000-2006

El comportamiento de los incentivos establecidos en el REF puede ser descrito de la forma siguiente: a) la fase de moderación del crecimiento iniciada en el 2000 ha sido mucho más suave que la anterior fase de crecimiento moderado en el periodo 1989-2004; b) la moderación del crecimiento ha sido más suave debido al efecto de un conjunto de variables entre las que destacan: una menor tasa de inflación, bajos tipos de interés, moderación de los costes salariales, estabilidad institucional, mejora de las infraestructuras apoyadas por los fondos estructurales de la Unión Europea, crecimiento de la población y la renta; c) todas estas variables han determinado que las expectativas empresariales no se hayan desplomado como lo hicieran entre 1989 y 1994. Esto es así porque las expectativas empresariales sobre inversión han encontrado un fuerte incentivo en el ahorro que suponía las dotaciones a la RIC efectuadas anteriormente, bajos tipos de interés y aceptación de mayores riesgos del crédito por las entidades financieras; d) el crecimiento económico y el crecimiento de los excedentes en términos de precios corrientes de los excedentes ha contribuido a mantener el nivel de las nuevas dotaciones RIC, lo que garantizará un nivel de inversión potencial en el futuro, aunque las dotaciones en relación con el PIB y los excedentes se debiliten ligeramente. Veamos algunas de estas evidencias.

Como se ha dicho, una de las características relevantes de esta fase de moderación del crecimiento es que las tasas han sido considerablemente superiores a las del ciclo anterior de 1989-1994. Si habíamos señala-

do que la economía de Canarias en la fase de moderación del crecimiento anterior había estado cerca de la recesión, en esta última nunca las Islas se acercaron al crecimiento cero (Cuadro 1).

Cuadro 1
Tasa de crecimiento del PIB
1989-2004 y 2000-2005

	PIB		PIB
1989	0,6	2000	2,7
1990	1,2	2001	4,9
1991	0,4	2002	2,8
1992	2,2	2003	3,7
1993	0,6	2004	2,5
1994	2,5	2005	3,0

Fuente: INE

El crecimiento de los excedentes de las rentas empresariales ha ido cayendo hasta situarse en el entorno del crecimiento del PIB

a partir del 2004, esto es, se mantienen en niveles de crecimiento relativamente altos (Cuadro 2)

Cuadro 2
Excedente de explotación bruto/Renta mixta bruta
2000-2005
(miles de euros)

	Crecimiento del PIB a precios corrientes (%)	Crecimiento anual del excedente de explotación bruto/Rentas mixtas (%)
2001	9,35	11,79
2002	7,66	8,02
2003	7,73	8,18
2004	6,50	6,35
2005	6,98	6,90

Fuente: INE. Contabilidad Regional de España.

La dotación de RIC ha ido también descendiendo en relación con el excedente generado (Cuadro 3).

Cuadro 3
Dotación de la RIC y Excedente Bruto/Renta Mixta Bruta
(%)

	RIC/Excedente bruto-Renta Mixta Bruta
2000	16,17
2001	15,42
2002	13,99
2003	13,57
2004	13,42

Fuente: INE, Contabilidad Regional de España; CES Canarias

Teniendo en cuenta las altas tasas relativas de crecimiento económico y del excedente, el gasto fiscal relativo se ha mantenido a unos niveles considerables.

Ahora bien, los distintos incentivos fiscales han tenido una evolución bien diferente. Es evidente que la RIC supone el incenti-

vo más relevante en volumen con mucha diferencia sobre el resto (79,1% del total de incentivos). En segundo lugar está la deducción por inversión en Canarias (12,96%). Esto significa que los incentivos a la inversión han estado funcionando adecuadamente y colaborando eficazmente en la formación bruta de capital (Cuadro 4).

Cuadro 4
Beneficios Fiscales por Incentivo del REF
(millones de euros)
2001-2007

		2007	Crecimiento 2006-2007	Crecimiento 2001-2007
IRPF	Venta de bienes corporales	1,38	-19,77	-15,75
	RIC	33,82	7,40	10,76
	Subtotal	35,2	-6,18	1,90
Impuesto de Sociedades	RIC	779,72	4,53	4,12
	Empresas Navieras	50,78	406,79	3,31
	Venta de Bienes Corporales	28,57	-2,49	29,31
	Deducción por Inversiones	133,11	-24,21	-0,72
	Subtotal	992,18	3,26	3,68
	Total	1.027,38	2,91	3,61

Fuente: CES Canarias, Informe Anual, 2006-2007

Parece evidente que la materialización de las dotaciones RIC realizada en años anteriores ha permitido mantener el nivel de inversión en la fase de moderación del creci-

miento, adoptando una función anticíclica. De hecho, la formación bruta de capital ha tenido crecimientos significativos (Cuadro 5).

Cuadro 5
Tasa de Crecimiento de la Formación Bruta de Capital
2000-2004
(precios corrientes)

	FBC	Tasa de crecimiento
2000	7.201,5	
2001	7.449,2	3,43
2002	7.875,4	5,72
2003	8.531,5	8,33
2004	9.486,8	11,19

Fuente: INE. Contabilidad Regional de España

Ahora bien, las dotaciones RIC en función del PIB han ido decreciendo ligeramente, lo que puede significar que las expectativas de los empresarios y profesionales están siendo

afectadas por el alto nivel de formación bruta de capital alcanzado en los periodos anteriores, lo que es un proceso normal tras una dilatada fase de crecimiento (Cuadro 6).

Cuadro 6
Dotaciones a la RIC y Porcentaje del PIB

	Dotación RIC	RIC/PIB (%)
2000	1.700,11	6,49
2001	1.811,95	6,48
2002	1.776,51	6,05
2003	1.864,4	5,95
2004	1.960,47	5,88

Fuente: CES Canarias, Informe Anual, 2006-2007

Así pues, la economía de las Islas ha sorteado la fase de crecimiento moderado del ciclo económico con tasas de crecimiento relativamente altas. Los incentivos fiscales, especialmente la RIC y la deducción por

inversiones, han colaborado en el mantenimiento de estas tasas de crecimiento. No obstante, las dotaciones de RIC, que como hemos señalado representa un porcentaje muy alto del total de incentivos, han ido

decreciendo ligeramente en función del excedente y el PIB, posiblemente por efecto sobre la formación bruta de capital del largo periodo de crecimiento.

Como se ha señalado, el ciclo económico y las expectativas de los empresarios han ido moderando relativamente las dotaciones RIC y sin necesidad de limitaciones establecidas por la nueva regulación.

En este contexto, ¿qué significa la reforma?

3. La reforma, RDL 12/2006

La reforma en parte viene determinada por la necesidad de una adaptación necesaria a las Directrices de Ayudas de Estado con finalidad regional y la corrección de algunos defectos en relación con la aplicación de los incentivos fiscales, en orden también a reducir los conflictos y las críticas planteados.

La reforma introduce determinadas limitaciones, especialmente importantes para la política económica. Veamos las de mayor impacto.

A) Algunos cambios que dificultan el uso del incentivo

El legislador ha optado por imponer determinadas limitaciones a las dotaciones de la RIC cuyo único sentido se encuentra en un deseo no explicado de limitar su eficacia.

En primer término, como ya ha destacado Miranda Calderón [2007; pág. 548], la aclaración consistente en afirmar que se con-

sideran "beneficios procedentes de establecimientos en Canarias los derivados de actividades económicas, incluidos los procedentes de la transmisión de los elementos patrimoniales afectos a las mismas", deja al margen de la posible dotación a la RIC los beneficios procedentes de elementos patrimoniales no afectos a una actividad económica.

Por otra parte, no tendrá la consideración de beneficio no distribuido "El que se derive de transmisión de elementos patrimoniales del activo fijo no afecto a la realización de actividades económicas. A estos efectos, no tendrán la consideración de elementos patrimoniales afectos los activos representativos de la participación de fondos propios de una entidad y de la cesión a terceros de capitales propios". De ahí que no puedan dotar la RIC los resultados extraordinarios procedentes de la venta de elementos no afectos y activos financieros. Cuestión ésta que ha venido siendo objeto de polémica y de conflicto, nunca bien explicado por la administración tributaria.

El RDL 12/2006 establece con claridad el criterio limitativo consistente en que no puede dotarse la RIC con los beneficios derivados de la venta de activos adquiridos con dotaciones de RIC. De esta forma se interrumpe el efecto multiplicador del incentivo en el flujo ahorro-inversión sin que existan otras razones que no sea las del deseo de limitar el incentivo a costa en cambio de reducir el efecto sobre el crecimiento.

Estas limitaciones son difícilmente explicables desde la consideración de la RIC como un incentivo a la inversión, precisamen-

te en el contexto antes descrito de una caída progresiva de las dotaciones respecto al excedente y el PIB.

b) Límites en la materialización de especial importancia para la política económica³

Teniendo en cuenta los términos del debate que hemos brevemente descrito más arriba respecto a los efectos inconvenientes de algunos aspectos de la materialización, la reforma determina límites en dos aspectos esenciales: el suelo y las actividades de alquiler de inmuebles.

A pesar de que las Directrices de Ayudas de Estado permiten considerar el suelo como inversión inicial, la reforma considera que el suelo, edificado o no, no será objeto de materialización, salvo en determinados casos. Tal limitación se entiende justificada por la presión ejercida por el mercado sobre este *input* escaso en Canarias⁴. Así la política económica contesta a uno de los aspectos del debate señalado más arriba, en términos de no incentivar la demanda y los precios.

Los determinados casos en los que se permite la materialización en suelo también buscan objetivos de política económica. Los tres casos son: la rehabilitación de establecimientos turísticos y zonas comerciales situados en áreas cuya oferta turística se encuentre en declive, la promoción de viviendas protegidas que sean destinadas al arrenda-

miento por la sociedad promotora, las actividades industriales incluidas en las divisiones 1 a 4 del Impuesto sobre Actividades Económicas. Parece evidente la búsqueda de objetivos de política económica relacionados con los debates señalados.

El caso de la rehabilitación de zonas turísticas y comerciales en declive según las Directrices Generales de Ordenación del Turismo presenta el problema de su delimitación. La venta del producto turístico y comercial se dificulta con la declaración de zona en declive, lo que de hecho puede suponer una dificultad para la eficacia en el cumplimiento del objetivo, que no es otro que favorecer la inversión para el salto de calidad.

La promoción de viviendas protegidas que sean destinadas al arrendamiento por el promotor presenta la dificultad de impedir la materialización en suelo cuando la actividad de alquiler sea realizada por un tercero.

Las actividades industriales señaladas tienen poca expansión en Canarias salvo la división 4. No obstante quedan dudas señaladas por Miranda Calderón [2007; pág. 556-557] sobre si los suelos no edificados afectos a las actividades industriales pueden ser objetos de materialización y cuando existe una doble actividad industrial y de servicios.

Como hemos señalado, una de las consecuencias de la RIC que ha tenido una mayor

---

³ Sólo comentaremos las que consideramos más relevantes en orden a las estrategias principales de desarrollo en Canarias y que han sido objeto de más intensos debates públicos, quedan al margen de este comentario otras cuestiones de indudable importancia pero que han tenido menos recorrido en el debate.

⁴ Téngase en cuenta el alto nivel de territorio protegido que supera el 49%.

contestación de una parte de la sociedad ha sido la cuestión de la actividad de arrendamiento. La RIC podrá materializarse en bienes destinados al alquiler siempre que se realice como una actividad económica y que cumpla la doble condición de no existir vinculación entre partes y no se trate de operaciones de arrendamiento financiero. La limitación se establece porque sólo podrán afectarse los inmuebles a cuatro actividades: turísticas, actividades industriales incluidas en las divisiones 1 a 4 del Impuesto sobre Actividades Económicas y zonas comerciales en declive. Esta limitación trata de evitar la presión del mercado sobre la compra de viviendas sin afectar a determinadas actividades que se consideran estratégicas.

c) Cuestiones novedosas relevantes

Señalaremos tres aspectos novedosos de la reforma: la materialización en creación de empleo, la materialización indirecta y el plan de inversiones.

La reforma autoriza la materialización en puestos de trabajo creados como consecuencia de una inversión inicial, de esta suerte se enlaza la letra A y B del RDL 12/2006. Por tanto, se excluye, en virtud de las Directrices de Ayudas de Estado, la creación de empleo derivada de una inversión de sustitución por la vía de la letra C del RDL 12/2006.

De nuevo, la reforma atiende a una posibilidad ofertada por las Directrices de Ayudas de Estado, y no utilizada hasta el momento, para legitimar los incentivos ante la opinión pública, al tiempo que procura algún efecto incentivador sobre la inversión inicial y el

empleo, reduciendo el coste total de estos proyectos de inversión. La opción que se regula es desde luego la más débil de las posibles si se trata de incentivar la contratación. Así el legislador no ha condicionado la dotación de la RIC al mantenimiento del empleo en el año anterior, ni ha condicionado las materializaciones que supongan destrucción de empleo, ni ha considerado la posibilidad de tratar el empleo en el caso de suspensión de la actividad total o parcial por rehabilitación, ni ha explorado la posibilidad de establecer modulaciones por tipos de actividad y características de empleo. Claro está que podrá decirse que la RIC es un incentivo a la inversión y no al empleo.

La reforma abre la posibilidad de materialización indirecta en términos de adquisición de acciones de sociedades ZEC. Se debatió en los medios profesionales largamente la conveniencia de autorizar la materialización en la suscripción de acciones de entidades ZEC. Una parte de los profesionales consideraron que la no autorización era un límite extraño e inconveniente, mientras otros creían incompatible semejante supuesto. Pues bien, el RDL 12/1006 lo autoriza como ayuda de funcionamiento aunque la inversión de la entidad ZEC sea inicial, en determinadas condiciones. La posibilidad de articular el ahorro de la economía interna con la de inversión para las exportaciones concede un margen de incentivo que puede permitir el desarrollo de la ZEC, sin que exista coste alguno en términos de actividad económica en el mercado interno.

La tercera novedad que nos permitimos comentar se refiere al plan de inversiones. Se

supone que el Gobierno de la nación ha introducido la exigencia del plan de inversiones para impulsar una mayor práctica planificadora en la empresa y mayor rigor en el análisis del futuro y las expectativas. Sin embargo, se han señalado algunos inconvenientes.

En primer término, las pequeñas empresas suman un elemento burocrático más a la gestión del incentivo, que puede ser inconveniente si de lo que se trata es de fomentar el ahorro y la inversión empresarial. El plan de inversión implica también un mayor coste de la gestión del impuesto. Las grandes y medianas empresas también tienen una mayor carga burocrática puesto que la naturaleza de la inversión prevista puede ser múltiple y múltiple es también el plan de inversiones.

También se ha señalado que las expectativas de inversión en el momento en el que se realiza la dotación pueden ser diferentes a la situación real del mercado cuando se realiza la inversión, especialmente en el caso de la inversión inicial, tres años o cuatro después. De tal manera que los planes estarían condenados a incumplirse.

Una vez más, creemos que el Ministerio ha intentado dotar de legitimidad ante la opinión pública a la RIC, haciendo frente a las críticas acerca del exceso de dotaciones en relación con la planificación real de las inversiones.

d) Posibilidades de materialización insuficientemente tratadas: mejora y protección del medio ambiente e actividades de investigación y desarrollo

Como es bien conocido, y ya se ha comentado más arriba, el conflicto planteado en términos de *trade off* entre crecimiento económico y medio ambiente está muy presente en el debate público. Pudiera pensarse entonces que los incentivos del REF deberían tener un especial interés al respecto. La intención del artículo 27 de la Ley 19/2004 ya señala el interés por encausar el incentivo hacia el objetivo de mejorar y proteger el medio ambiente. De nuevo, la reforma (párrafo de la letra C del RDL 12/2006) señala la posibilidad de materialización en la mejora y protección del medio ambiente como gasto de funcionamiento. Naturalmente, se ha venido entendiendo que no se trata de gasto para el cumplimiento de la legislación medio ambiental. Ahora bien, la insistencia en la regulación resulta insatisfactoria teniendo en cuenta que la materialización en estos términos ha resultado decepcionante.

Sin embargo, una regulación que asuma algo más de riesgo en una doble vía de incentivar y desincentivar creemos que podría aportar al objetivo. En términos de incentivo creemos que gran parte de las limitaciones establecidas podrían relajarse. Pero la vía que no se ha explotado y que creemos puede aportar a la consecución del objetivo es en la de los desincentivos.

Tal y como ha propuesto el comité científico de la Reserva de la Biosfera de Lanzarote, podrían pensarse en desincentivar la inversión en explotaciones turísticas que consuman territorio en zonas declaradas Reserva de la Biosfera o incrementen las plazas de alojamiento. Por tanto, podría quedar fuera del ámbito de materialización de la RIC en el

territorio de las Reserva de la Biosfera cualquier inversión que implique colonización de nuevo territorio o ampliación de plazas alojativas. En cuanto a la rehabilitación a iniciativa del arrendatario, las empresas que cuenten con Sistemas de Gestión Ambiental ISO 14.001 o EMAS podrían ampliar al 50 al 100 % su inversión con dotación RIC, ampliando las limitaciones establecidas por el RDL 12/2006.

El comité opina también que carece de sentido la rehabilitación de centros comerciales cerrados o abiertos, o apartamentos aislados, debiendo plantearse operaciones conjuntas definidas mediante un procedimiento sucinto, claro y transparente, liderado por una Administración Pública y con audiencia a los agentes institucionales, sociales y económicos implicados. Se trata de cohesionar y canalizar los intereses confluyentes en áreas concretas del territorio turístico, facilitando y articulando iniciativas colectivas para renovar áreas urbanas con múltiples propietarios.

Siguiendo en esta línea, el comité razona que la rehabilitación generará gran cantidad de residuos de construcción y demolición, por lo que podrían estudiarse fórmulas de estímulo (I+D+i) a la creación de nuevas empresas destinadas a su reciclaje y reutilización. Paralelamente, se debería impedir la materialización de RIC en aquellas actividades extractivas que puedan ser sustituidas por los materiales reciclados. Además, sería conveniente fomentar las inversiones destinadas a la restauración e incluso reutilización de vertederos y canteras.

Complementariamente, la RIC puede contribuir a mejorar la cultura empresarial en

dos aspectos básicos: la apuesta por mejores tecnologías y la adhesión a sistemas de gestión ambiental coherentes con los principios de la Reserva de la Biosfera. Como criterio general, podría modularse la aplicación de un 50%, 75% o 100% de dotaciones RIC a los gastos de los proyectos, en función de que las empresas dispongan o no de certificaciones ISO 14.001 o EMAS.

Las reflexiones del comité científico de la Reserva de la Biosfera de Lanzarote podrían ampliar el efecto del incentivo sobre el medio ambiente entrando en propuestas más arriesgadas pero coherentes con los debates y análisis que se han hecho en Canarias y, especialmente, con la letra y el espíritu de las Directrices de Ordenación General y el Turismo aprobadas por el Parlamento de Canarias, al menos para el territorio declarado por UNESCO como Reserva de la Biosfera.

Respecto a la materialización en actividades de Investigación y Desarrollo, parece que el incentivo ha sido insuficiente en el pasado. En este aspecto la orientación futura podría centrarse más en la gestión de la política económica de I+D+i. Los nuevos programas europeos destinados a la investigación científica y a la innovación pueden y deben ser combinados con los incentivos del REF. Del éxito de esta combinación dependerá la consecución de uno de los objetivos claves para el futuro de la economía de Canarias.

4. Una reflexión final

En línea con el razonamiento que hemos hecho, podemos avanzar alguna reflexión sobre los incentivos del REF teniendo presente el horizonte de 2013.

a) *Respecto a la crítica sobre el impacto medioambiental del crecimiento y los incentivos del REF*

En condiciones no traumáticas de la economía internacional y, especialmente, de la economía de los países más importantes para Canarias desde el punto de vista de la demanda de actividades de servicios relacionadas con el turismo, como Inglaterra, Alemania, España, Francia, Italia, esto es, en el mejor futuro posible a corto plazo, el ciclo de la economía de Canarias tendría una fase de expansión hasta 2009-2010⁵ y una fase de crecimiento moderado hasta el 2013⁶. Según el ciclo de corto plazo actual de las Islas Canarias, esta fase de expansión será moderada con respecto a otras fases expansivas de ciclos anteriores. Insistimos en que este es el mejor de los futuros posibles, aunque parece evidente, tras los últimos acontecimientos de la economía internacional, que todas las economías, y probablemente también la de Canarias, tendrán que acomodarse a tasas de crecimiento más bajas que las previsibles antes de agosto. Por otra parte, la tendencia del crecimiento del excedente indica que se estabilizará en torno al crecimiento del PIB.

Es muy posible que en este contexto, y teniendo en cuenta la tendencia reciente y las limitaciones establecidas por la reforma, las dotaciones de la reserva se reduzcan a niveles inferiores al 13% del excedente. Esto contribuirá a mantener la capacidad de inversión en la fase de crecimiento moderado hasta el 2013, pero con menor incidencia que en el actual ciclo.

En todo caso, podemos razonar que los ciclos económicos de corto plazo, desde principios de los sesenta, han sido mucho más intensos, tanto en las fases de expansión como de crecimiento moderado, que el actual. Entonces no existía la RIC y demás incentivos del REF y en este último ciclo, desde 1995, estaban vigentes. Por tanto, en todo caso, habría que asociar los incentivos del REF a la moderación del ciclo, especialmente, en la fase de moderación del crecimiento. Así que no podríamos culpabilizar a la RIC del crecimiento económico en los términos en los que con frecuencia se exterioriza la crítica. La intensidad de los ciclos de corto plazo se debe a numerosos factores, entre los cuales se encuentra la RIC, pero sería exagerado concederle el estatus de factor fundamental del crecimiento.

⁵ De persistir la continua pauta de crecimientos del tipo de interés de referencia del Banco Central Europeo (4%) y las del euríbor (4,666%, finales de agosto), los efectos sobre la economía real serían apreciables, con un desfase aproximado de un año. Sin embargo, en las actuales condiciones de la economía europea existen serias dudas de que el Banco Central Europeo (BCE) continúe la serie de incrementos de los tipos de interés. Incluso la subida de un cuarto de punto prevista para la reunión del Consejo del BCE del próximo día 6 de septiembre se encuentra en cuestión. Incluso si el BCE decidiera en esta reunión incrementar el tipo de interés de referencia hasta el 4,25%, es muy probable que a partir de este momento se quebrara la senda de crecimiento. En cualquier caso, tal y como ha expresado el Ministro español de Economía y Hacienda, el mayor tramo de la posible subida ya se habría producido, pero debemos esperar el efecto sobre la economía real de las subidas graduales de los últimos 23 meses.

⁶ Los posibles problemas son hoy difícilmente previsibles pero existen notables incertidumbres sobre los efectos en la economía real europea de las dificultades generadas por las hipotecas de alto riesgo en Estados Unidos de América y la contaminación del sistema financiero europeo y español (se ha repetido que en España la repercusión será mínima, de hecho, a finales de agosto la Comisión Nacional de Valores sólo tenía conocimiento de un patrimonio comprometido de 48,73 millones de euros), la compleja situación del sistema monetario internacional derivada de los denominados déficit gemelos de los Estados Unidos de América, el incremento de los precios del petróleo, el consiguiente incremento de la inflación y los tipos de interés en la zona euro y la incierta recuperación de algunos estados miembros de la Unión Europea de singular importancia.

Por tanto, no parecen razonables las limitaciones, salvo claro está, las que se derivan de la legislación europea, puesto que en el mejor futuro posible de la economía de las Islas, las dotaciones RIC irán reduciéndose relativamente con respecto al excedente y al PIB.

b) Efectos sobre la equidad

Las limitaciones establecidas en la reforma pueden operar reduciendo las dotaciones en términos del excedente, sin embargo, la relación con la equidad no parece estar determinada por varias razones.

La primera es que una parte de la reserva podría sustituirse por la deducción por inversiones en Canarias.

La segunda es que los criterios empresariales para decidir la parte de beneficio no distribuido podrían cambiar y de esta forma pudiera darse un menor efecto de transmisión entre ahorro e inversión y un mayor flujo hacia el consumo, lo que limita el efecto multiplicador sobre el PIB y el empleo. Por cierto, la demanda de bienes de equipo no se realiza en gran medida en Canarias, en donde tal industria es escasa, sino fundamentalmente en otras Comunidades Autónomas, contribuye así a la distribución espacial de la actividad económica y la renta en el Estado español, efecto este que no ha sido valorado.

En tercer lugar, la reforma intenta desincentivar el crecimiento de los precios en el sector inmobiliario a través de las limitaciones a la materialización en suelo, salvo los casos establecidos, y a las actividades de

arrendamiento de inmuebles. En tales casos se entienden que la RIC ha colaborado al encarecimiento de la vivienda. El efecto anterior sin embargo debe ser relativizado: otros factores están operando también sobre el mercado de viviendas en Canarias y en España, por no ampliar a otros lugares del mundo, tales como el crecimiento de la población y de la renta, los incentivos fiscales, las necesidades de financiación de los ayuntamientos. Si el efecto de la RIC fuera decisivo, como parece desprenderse de algunas críticas, habría un diferencial de precios con el resto de España, de tal forma que fueran superiores en Canarias. La información disponible nos dice con claridad lo contrario⁷.

Por último, la reforma incorpora la materialización en empleo generado por la inversión inicial. De esta suerte se ha tratado de introducir un efecto sobre la generación de empleo y de paso sobre la equidad vía rentas salariales. En estos términos, el efecto puede ser positivo puesto que se liga a inversiones en activos nuevos, salvo las *pymes*, y destinados a la creación de un establecimiento, la ampliación, la diversificación de la actividad o la transformación fundamental en el proceso de producción, las tres primeras son actividades que requieren normalmente creación de empleo.

En cualquier caso, el estudio de la evolución del mercado de trabajo en Canarias nos enseña que el crecimiento del empleo depende del crecimiento económico. Dicho de otra forma, la intensidad de empleo en el crecimiento económico es muy alta. Por tanto, el incentivo directo al empleo, esto es, la mate-

⁷ Ver Informe Anual, 2006, del Consejo Económico y Social de Canarias.

realización en empleo bajo las estrictas condiciones establecidas en la letra B del RDL 12/2006, no debe tener un alto efecto en cuanto tal sobre el empleo. Sin embargo, el efecto total de la RIC será considerable en función de la intensidad de empleo en el crecimiento.

c) Los conflictos

La reforma remite con frecuencia al futuro reglamento tan reclamado por los empresarios y profesionales. En el momento de redactar este comentario existe un borrador de reglamento distribuido por el Ministerio de Economía y Hacienda. Omitimos cualquier referencia al texto puesto que está en proceso de debate.

d) La adaptación a las Directrices de Ayudas de Estado y las dudas del Ministerio de Economía y Hacienda

La adaptación a las Directrices de Ayudas de Estado ha obligado a utilizar una terminología y sistemática no habitual en España. La distinción entre ayudas a la inversión inicial y ayudas de funcionamiento ha incorporado una nueva sistemática a la redacción del artículo 27 de la Ley 19/1994. Ha obligado a distinguir entre las letras A, B y C del RDL 12/2006.

Como hemos señalado, la reforma limita y amplía. En nuestra opinión, las limitaciones establecidas, salvo la exclusión del suelo y las actividades de arrendamiento, no tienen mayor justificación que la desconfianza generada por rumores, comentarios y casos, que han terminado confundiendo⁸.

En cuanto a las ampliaciones creemos que son correctas aunque en algún caso, como ya se ha señalado, podía haberse ido más lejos atendiendo a criterios de política económica.

Referencias

Consejo Económico y Social de Canarias [2007]: Informe Anual, 2006-2007. Economía, Sociedad y Empleo, Consejo Económico y Social, documento aprobado por el Pleno del CES de Canarias.

Miranda Calderón, S. [2007]: *La Reserva para Inversiones en Canarias. Análisis doctrinal 2005-2006. Comentarios sobre la nueva RIC 2007-2013*, Escuela de Negocios DAR, Bilbao.

Sosvilla Rivero, S.; Martínez Budría, E.; y Navarro Ibáñez, M. [2006]: "Efectos Macroeconómicos de los Incentivos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias en el Periodo 1994-2013", *Investigaciones Regionales*, nº 9.

---

⁸ ¿Tiene justificación un régimen sancionador específico para los incentivos del REF? ¿Cuántos incentivos fiscales en España tienen un régimen sancionador específico?