

APORTACIONES DE NUEVA CANARIAS AL DOCUMENTO DE
BASES SOBRE LA RENOVACIÓN DEL REF DE CANARIAS
PARA EL PERIODO 2014-2020



NUEVA CANARIAS

Julio 2012

ÍNDICE

Consideraciones iniciales	1
1.- Ausencia de debate y participación de la sociedad y del propio Parlamento en los trabajos para la renovación del REF.	1
2.- Ausencia de un documento de evaluación por parte del Gobierno del REF existente.	1
Algunas opiniones sobre el REF	2
Aportaciones y propuestas	3
4.- Diseñar instrumentos extraordinarios para una situación de crisis extraordinaria.	3
5.- En relación a la Deducción por Inversiones en Canarias (DIC)	4
6.- Sobre la bonificación por producción de bienes corporales	5
7.- Propuesta de modificaciones en la RIC para favorecer la diversificación	5
8.- En relación a los aspectos económicos del REF	6

Consideraciones iniciales

1.- Ausencia de debate y participación de la sociedad y del propio Parlamento en los trabajos para la renovación del REF.

Consideramos muy negativo la escasa extensión del debate en la sociedad sobre este asunto. Más aún, el escaso debate que ha habido en el propio Parlamento canario. Para nosotros era y es deseable que en la reformulación de nuestro Régimen Económico y Fiscal participe la ciudadanía a través sus organizaciones representativas, ya sea de carácter social, económicas o políticas. La sociedad canaria debe percibir que la nueva propuesta de incentivos o las modificaciones de los existentes suponen un estatuto económico que beneficia al conjunto social y no sólo a unos pocos empresarios, como a menudo trasladan sectores de la opinión pública.

Por ello, el Grupo Parlamentario Mixto planteó en el Parlamento, en enero de este año, la creación de una “Comisión específica para la renovación del REF” con la presencia de todos los grupos parlamentarios, de forma que la representación política de Canarias participara en la elaboración de propuestas sobre la orientación de esta renovación, favoreciera la participación y posibilitara el necesario consenso social y político sobre este asunto. Propuesta que no fue aceptada por los grupos que apoyan al Gobierno, CC y PSOE, que la sustituyeron por una comparecencia parlamentaria del Ejecutivo el 14 de febrero, para informar sobre “los trabajos que se están llevando a cabo para la reforma del REF, así como para establecer mecanismos de participación, en esta fase previa, entre el Gobierno y el Parlamento”. A nuestro juicio esta comparecencia fue claramente insuficiente, y además no se estableció ningún mecanismo de participación del Parlamento en este tema.

La Cámara parlamentaria no ha tenido más noticias de este asunto hasta el pasado 4 de julio en que el Ejecutivo le ha entregado a los grupos parlamentarios un Documento de Bases para la renovación del REF para el periodo 2014-2020 que pretende sea refrendada en un Pleno el próximo 17 de julio a través de una Comunicación que llevará el Gobierno. Por tanto no nos parece apropiado que el Documento de Bases presentado por el Ejecutivo se inicie con un apartado sobre “un proceso participativo”. Nada más lejos de la realidad.

2.- Ausencia de un documento de evaluación por parte del Gobierno del REF existente.

El Documento de Bases para la renovación del REF que ha pasado el Gobierno ni incluye ni va acompañado de un balance del impacto que las medidas contenidas en el actual REF han tenido en la economía de las Islas en estos años de desarrollo del mismo, tras los cambios efectuados en el anterior. Para nosotros es imprescindible contar previamente con una evaluación sustentada en información empírica y fiable del funcionamiento de nuestro fuero económico para poder formular nuevas propuestas eficaces y motivadas, reformular los instrumentos existentes o persistir en los que han dado buenos resultados. Es esencial realizar un balance riguroso para saber cómo ha afectado a la diversificación económica, en qué sectores se ha materializado preferentemente las dotaciones de la RIC, cuánto empleo se ha generado con la posibilidad de materializar la RIC asociada a una nueva inversión, cuanto ha influido en la capitalización de nuestras empresas, cuál ha sido el comportamiento de los incentivos fiscales (a

la inversión, a la producción de bienes industriales y agrícolas, a las entidades ZEC) en la situación de crisis económica que vivimos desde 2008, etc.

La “Comunicación del Gobierno de Canarias sobre la renovación de los incentivos del REF 2007-2013”, de enero de 2006, incluía 14 páginas de las 34 de las que constaba el documento a “analizar el impacto del REF en la economía de Canarias y en el tejido empresarial de las Islas, así como estudiar, en la medida de lo posible, los efectos de los principales incentivos”. Esta información fue muy relevante para tomar las decisiones que se consideraron oportunas en ese momento.

Algunas opiniones sobre el REF

3.- Tal como señala el Consejo Económico y Social (CES) de Canarias en su Informe Anual 2010-2011 el papel que ha jugado el REF para paliar las desventajas con las que cuenta Canarias ha sido determinante, sin embargo no ha sido lo suficientemente intensivo como para estimular la convergencia hacia los niveles medios del Estado. En efecto los datos demuestran que el Archipiélago ha estado viviendo un proceso de continua divergencia con la media española en renta por habitante desde el año 1999. En ello ha influido que hay previsiones normativas del REF, especialmente en su componente económico, que no se han aplicado, como más adelante señalaremos.

El conjunto de incentivos fiscales que diseña el actual REF hace que éste sea procíclico. En el periodo de expansión económica que tuvo Canarias desde

1993 hasta 2007 las dotaciones de la Reserva de Inversiones de Canarias

(RIC) han crecido de forma espectacular, estimándose para el año 2007 un máximo histórico de 2.712 millones de euros. También es cierto que la materialización de estas dotaciones ha estimulado la adquisición especulativa de suelo e inflado la burbuja inmobiliaria, y no ha contribuido a la demandada diversificación económica, uno de los objetivos que pretende nuestro REF. EL CES, en su Informe Anual referido al año 2008, incluye un interesante análisis de concentración sectorial de la producción de las regiones españolas entre el año 2000 y el 2006 (página 52). De los resultados obtenidos se concluye en primer lugar que Canarias es de las regiones españolas con mayor concentración sectorial en sus niveles de producción, tan sólo Baleares se encuentra en una situación similar, y además que en esos años se ha intensificado ese proceso de concentración que ya partía de niveles tan notorios.

Por lo tanto, tenemos que los instrumentos que forman el actual marco del REF no han sido suficientes para fomentar la diversificación económica. Como explica el CES esto se comprende fácilmente si tenemos en cuenta que las dos figuras del REF que más intensamente han sido utilizadas, la RIC y la Deducción por Inversiones en Canarias (DIC), no cuentan con los incentivos adecuados para que las empresas realicen sus inversiones en nuevos sectores productivos. Primero porque los sectores que más beneficios tienen son los que más pueden hacer uso de ellas. Segundo porque existe una tendencia natural a que las empresas reinviertan sus beneficios en el mismo sector en el que ya operan. Si tenemos en cuenta que los sectores que han funcionado bien en los últimos años (constructor, inmobiliario y turístico) han sido en los que se encontraba especializada la economía canaria, es fácil comprender esta tendencia concentradora. Además, la figura que estaba especialmente diseñada para contribuir a la

diversificación de la estructura productiva (la Zona Especial Canaria), no ha logrado cumplir las expectativas planteadas.

Esta reflexión es la que nos lleva a hacer posteriormente algunas propuestas de modificación de algunos de los incentivos fiscales para favorecer la diversificación.

Si decíamos que el diseño de los incentivos del REF era procíclico, esto se demuestra también en los actuales momentos de crisis, pues no sirve para contrarrestar el ciclo recesivo caracterizado por su falta de demanda, de inversión y de crédito. Esto es así porque, como sabemos, los incentivos fiscales más importantes (RIC, DIC, bonificaciones del artículo 26) están condicionados a la obtención de beneficios empresariales, que disminuyen o desaparecen en la etapa de recesión que atraviesa la economía canaria. Por un lado la crisis afecta a la reducción de beneficios de las empresas y a su capacidad de realizar, por ejemplo, las dotaciones a la RIC, y por otro lado, la crisis también afecta a la ausencia de oportunidades de inversión y por tanto a las posibilidades de materializar las dotaciones de la Reserva o las cantidades deducidas para inversiones. A ello hay que añadir los efectos en la inversión de las empresas que está teniendo la restricción crediticia.

Desde nuestro punto de vista la reforma de los actuales incentivos del Régimen Económico Fiscal (REF) debe tener como prioridad y orientación general buscar los mecanismos para mantener el tejido empresarial canario, conservar el empleo existente y crear nuevos puestos de trabajo. Aunque desde una perspectiva abstracta el REF debería ser neutral ante los ciclos económicos, la situación de crisis tan larga y profunda que vivimos aconseja que propongamos y estemos abiertos a escuchar aportaciones para generar medidas nuevas que nos permitan combatir el ciclo recesivo que padecemos.

Aportaciones y propuestas

4.- Diseñar instrumentos extraordinarios para una situación de crisis extraordinaria.

La extrema gravedad del número de desempleados que tiene Canarias y la tasa de paro más alta de la historia que sufren las islas aconsejan que, con carácter extraordinario, se introduzcan algunos elementos nuevos en el REF que a corto plazo impacten en el mantenimiento del empleo existente y en la creación de empleo en los próximos años. En el Documento de Bases presentado por el Gobierno se incluyen como Nuevas Propuestas la “reducción de los costes sociales para las PYMES” y para “los trabajadores autónomos y las sociedades de nueva creación o cuya actividad sea innovadora”, aunque no se explica cómo ponerlo en práctica.

En el momento económico que vivimos y con el objetivo de no seguir destruyendo empleo y de crearlo más fácilmente cuando las condiciones mejoren, con carácter temporal y vinculado a la tasa de paro que padecemos, es conveniente poner sobre la mesa de la negociación con el Estado y con la Comisión Europea que a partir del 2014 se minoren en un porcentaje significativo las cotizaciones sociales empresariales para todos los asalariados con contrato por tiempo indefinido en las PYMES y los autónomos. Este beneficio estaría condicionado en el caso de las empresas al mantenimiento del empleo existente durante el tiempo que se estime procedente o a la creación de nuevos puestos de trabajo.

Esta medida en ningún caso debe suponer ni ruptura de la caja única de la Seguridad Social ni disminución de los derechos futuros de los trabajadores a efectos de pensiones. Por tanto el importe de esta reducción de cotizaciones debe ser aportada a la caja única de la Seguridad Social. Por sugerir algunas ideas, una parte puede salir de la suspensión temporal de los incentivos fiscales del REF, por ejemplo de los beneficios fiscales presupuestados para la RIC, aunque estos años de crisis ha hecho que esta cantidad sea decreciente (en los PGE para 2012 esta cantidad ya sólo supone 152,5 millones de euros). Otra, compatible con la anterior, es tirar de las actuales bonificaciones a los contratos que actualmente concede el Gobierno canario, fundamentalmente por ampliación de plantilla apenas utilizado en la actualidad o de los recursos que tienen las Islas para políticas activas de empleo. También cabría negociar con el Gobierno central que la retención del extinto Impuesto General sobre el Tráfico de empresas (IGTE) que hace el Estado cada año en los PGE se dedique a este asunto.

El mecanismo sería el mismo que actualmente regula el artículo 78 de la Ley

19/1994 de bonificación de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por tripulantes inscritos en el Registro Especial de Buques. En este caso el Estado paga a la Seguridad Social el importe de esta bonificación a través de una partida anual en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y las empresas navieras y buques afectos al registro especial tienen una minoración de las cuotas empresariales que llega hasta el 90%. En los PGE para este año 2012 esta partida asciende a 29,9 millones de euros, pues se ha ido reduciendo con la crisis, pero hace sólo unos años, como en los Presupuestos de 2009, ascendía a 65,1 millones de euros.

5.- En relación a la Deducción por Inversiones en Canarias (DIC)

No compartimos la propuesta del Documento de Bases del Gobierno que extiende la DIC a inversiones que incluyan el suelo. Por el contrario somos partidarios de limitar el considerar el suelo como inversión a efectos de la DIC en los mismos términos que está actualmente regulado para los incentivos a la inversión (artículo 25) y para la RIC (artículo 27). Creemos que la modificación realizada en estos incentivos a partir del 1 de enero de 2007, restringiendo la aplicación de los beneficios fiscales respecto del suelo y las actividades inmobiliarias, ha sido un intento bienintencionado de reorientar las decisiones de inversión hacia actividades menos especulativas y hacia sectores económicos menos intensivos en el consumo de suelo. Esta medida surge del dato que ofrece la “Comunicación del Gobierno de Canarias sobre la renovación de los incentivos del REF 2007-2013”, de enero de 2006, que señala “que el 50% de la materialización de la RIC en activos fijos son inversiones de carácter inmobiliario: terrenos y construcciones” (página 19).

Recordemos que respecto al suelo, no se pueden aplicar los incentivos a la inversión del artículo 25 ni materializar la RIC (artículo 27) en adquisición de terrenos salvo los afectos a la promoción de viviendas protegidas, al desarrollo de actividades industriales o cuando la compra tenga por objeto la rehabilitación de un alojamiento turístico situada en un área en declive.

Tampoco se puede, respecto a las actividades inmobiliarias, aplicar los incentivos a la inversión del artículo 25 ni materializar la RIC en adquisición de bienes inmuebles destinados al arrendamiento con la excepción de que sea un establecimiento turístico, tratarse del arrendamiento por la sociedad promotora de viviendas protegidas o de bienes inmuebles vinculados a determinadas actividades industriales.

Así mismo, tampoco compartimos la propuesta del Gobierno de aplicar la DIC a “inversiones y gastos de implantación en el exterior”. Creemos que los incentivos a la inversión deben materializarse en el ámbito interno de Canarias aunque si compartimos que pueda utilizarse “para promoción de las exportaciones” de empresas radicadas en las Islas.

6.- Sobre la bonificación por producción de bienes corporales

Este es un instrumento fiscal que de forma expresa favorece la diversificación económica aunque tiene un efecto limitado. No obstante es de destacar que en la previsión de beneficios fiscales de los PGE para 2011 y para 2012 se mantiene por encima de los 65 millones de euros, en concreto para este último año es de 65,7 millones.

Tras la reflexión que se hizo sobre el retroceso que sufre la diversificación sectorial de la economía isleña proponemos no sólo mantener sino, si es posible, incrementar la actual bonificación del 50% de la cuota íntegra del impuesto de sociedades a la producción industrial, agroganadera y pesquera, que regula el artículo 26 de la Ley 19/1994, como apoyo a nuestra diversificación económica. Sería conveniente vincular esta bonificación o al menos su posible incremento al mantenimiento o creación de empleo en las empresas de estos sectores económicos

7.- Propuesta de modificaciones en la RIC para favorecer la diversificación

La RIC es el incentivo fiscal más potente y más usado de nuestro REF. Aunque queda lejos el record de 813,5 millones de euros en la previsión de beneficios fiscales que este instrumento tenía en los PGE de 2007 (y que supondría unas dotaciones de inversión de 2.712 millones), todavía en la Memoria de beneficios fiscales de los PGE para 2012 prevé 152,5 millones de euros, siendo la figura fiscal que supone el mayor ahorro fiscal, aunque ahora seguido de cerca por la DIC que en 2012 ya ascendía a 117,1 millones.

Ya señalamos que la RIC no ha logrado favorecer la diversificación sectorial de nuestra economía, a pesar de que sí ha logrado mejorar la capitalización de las empresas canarias en las actividades donde estamos especializados.

Por ello, proponemos que hay que usar la RIC como un instrumento de política económica que influya en reorientar decisivamente las inversiones empresariales hacia los sectores de la economía más necesitados de capitalización y que permiten diversificar nuestra economía. Para favorecer la diversificación de nuestro tejido productivo, debemos primar la materialización de la RIC en el sector industrial, en el sector primario y en sectores estratégicos como las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, el transporte, la energía, actividades ambientales, en Investigación y desarrollo (I + D), etc. También habría que discriminar la inversión de la RIC en la rehabilitación de establecimientos turísticos y la renovación en áreas en declive respecto a los alojamientos turísticos de nueva planta.

Estas medidas son desde una perspectiva de técnica fiscal perfectamente posibles graduando la importancia de la bonificación de la RIC (por ejemplo mantener la actual bonificación de 90% de los beneficios y otra nueva de sólo el 50%) en función de que la inversión se dirija al sector industrial o al sector turístico o dentro del turístico según se destine a rehabilitar un alojamiento de

vieja planta o construir un nuevo hotel. Y es más sencillo implementar esta propuesta desde enero de 2007 puesto que ahora se exige que al dotar la RIC en el Impuesto de Sociedades se defina ya, a través de un plan de inversión, la actividad donde se pretende materializar y aplicar por tanto las distintas bonificaciones que se establecieran.

8.- En relación a los aspectos económicos del REF

Con respecto a los aspectos económicos del REF contenidos en la Ley 19/1994 y en la Ley 20/1991, el objetivo es lograr que el Gobierno central cumpla con las medidas económicas que allí se disponen, sobre todo el artículo 96 de la Ley 20/1991, que establece que las inversiones estatales no sean inferiores al promedio del conjunto de las Comunidades Autónomas. O el artículo 22 de la Ley 19/1994, que establece líneas de préstamo con tipos de interés preferente para financiar inversiones de las pymes canarias. Creemos que el cumplimiento de estas medidas hubiera suavizado el impacto de la crisis en las Islas.

La PNL aprobada en la legislatura pasada, en febrero de 2011, por unanimidad del Parlamento canario sobre el impulso de medidas de carácter urgente para la aplicación de la Ley 19/1994 del REF contiene un conjunto de propuestas perfectamente aplicable en el marco del REF actualmente existente.

También es cierto que muchas de estos incentivos económicos como son la subvención al transporte de viajeros, al transporte de mercancías, al transporte terrestre de pasajeros o a la potabilización, siempre estarán a expensas de las partidas económicas que para ello estén incluidas en los PGE anuales, excepto que se incluya en la nueva Ley del REF el cumplimiento obligatorio de un porcentaje de subvención de los costes de estas actividades.

Por último queremos destacar que el Gobierno canario no es coherente cuando exige al Estado el cumplimiento del artículo 10 de la Ley 19/1994 sobre contención de los precios para los usuarios finales en las telecomunicaciones y a propuesta del Gobierno canario se acaba de aprobar la Ley de Medidas Administrativas y Fiscales que deroga la exención del IGIC a las telecomunicaciones regulado en el artículo 24 de la Ley 19/1994, estableciendo un IGIC del 7% para estas actividades.

En Canarias a 9 de julio de 2012

Román Rodríguez Rodríguez
Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto