

**BASES PARA LA RENOVACIÓN DE LOS INCENTIVOS
DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y FISCAL DE CANARIAS**

Enero 2005

BASES PARA LA RENOVACIÓN DE LOS INCENTIVOS DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y FISCAL DE CANARIAS

INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como objetivo proponer las modificaciones que deberán experimentar a partir del 1 de enero de 2007 los incentivos fiscales del Régimen Económico y Fiscal (REF) de Canarias, actualmente recogidos en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del REF de Canarias.

Con esta meta como referente, se analizan en primer lugar los antecedentes históricos, su evolución y su marco normativo actual, tanto en el ámbito del Derecho español como del Derecho comunitario. A continuación se analiza el impacto que han tenido los principales incentivos fiscales del REF sobre la economía canaria y su contribución al desarrollo económico del Archipiélago.

De este análisis, se deducen las razones para su permanencia, clarificándose seguidamente por qué es necesario proceder a su modificación, cuáles de las modificaciones que han de operarse se deben a la necesidad de adaptarse al nuevo marco normativo europeo y cuáles resultan de necesidades constatadas que se derivan del efecto que dichos incentivos han tenido sobre la economía canaria.

Por último, se presentan las principales bases de modificación, que habrán de materializarse posteriormente en una propuesta concreta de proyecto normativo.

1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL REF

Históricamente, las Islas Canarias, por su lejanía e insularidad, han venido disfrutando, ya desde el siglo XVI, de un tratamiento fiscal especial y diferente al del resto de España, que se ha mantenido hasta nuestros días, y cuyo principal elemento configurador, decisivo para el desarrollo económico del Archipiélago, han sido las franquicias aduaneras.

Fruto de una evolución constante en este tratamiento diferenciado, el régimen actual, contenido en las leyes 20/1991 y 19/1994, se encuentra expresamente amparado por la Constitución Española (Disposición Adicional 3ª) y por otras normas del “Bloque de Constitucionalidad” (Disposición Adicional 4ª de la LOFCA y art. 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias).

Estas disposiciones dotan al REF de un contenido material singular y diferenciado frente al sistema impositivo general vigente en España, concretado en el principio de franquicia y en una serie de incentivos fiscales contenidos en los artículos 25 a 27, y en los artículos 28 y siguientes para la Zona Especial Canaria, de la ya mencionada ley 19/1994, y que son precisamente el objeto de este documento.



Tanto el Gobierno de España como las instituciones de la Unión Europea han sido históricamente sensibles con las peculiaridades económicas y fiscales de Canarias. Así, con objeto de salvaguardar el REF canario dentro de una situación completamente nueva, como era la de la incorporación de España a la Comunidad Europea, se tuvo en cuenta la diferente situación de las Islas Canarias, sobre todo en los aspectos aduaneros y fiscales, acordándose la inclusión de las islas Canarias en el ámbito territorial de la Comunidad, al igual que el resto del Estado español, pero con un gran número de excepciones, recogidas en el Acta de Adhesión y el Protocolo nº 2.

Posteriormente, la aprobación del Reglamento (CEE) 1911/1991 del Consejo y la Decisión del Consejo 91/314/CEE (POSEICAN) supuso el mantenimiento de significativas derogaciones y adaptaciones en la aplicación del Derecho Comunitario en Canarias.

La última etapa de la integración del Archipiélago en la Comunidad Europea está relacionada con un tratamiento específico derivado del concepto de región ultraperiférica, recogido en el art. 299.2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que determina el mantenimiento, y sobre todo la adaptación, de las disposiciones de contenido fiscal y aduanero de las cuales se beneficiaba Canarias en el plano interno.

Como consecuencia de ello, la consideración de las ayudas de Estado (concepto que incluye a los incentivos fiscales del REF, y que implica la necesidad de autorización comunitaria) en Canarias por parte de la Comisión Europea ha sido objeto de un tratamiento específico recogido en las Directrices de Ayudas con finalidad regional. Para el futuro del REF en los ejercicios 2007-2013, las nuevas Directrices de Ayudas con finalidad regional fueron aprobadas el pasado 21 de diciembre de 2005. Dichas Directrices siguen recogiendo un tratamiento específico que posibilita la renovación de los incentivos fiscales del REF.

2. EFECTOS SOCIOECONÓMICOS DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y FISCAL

- **Impacto del REF sobre la economía de Canarias**

Aunque es imposible aislar el efecto de una medida de política económica sobre el conjunto del ciclo, del análisis de los principales indicadores económicos puede concluirse que el REF ha contribuido al crecimiento económico de las islas, a una mayor estabilidad del ciclo y a la dinamización de la actividad económica canaria mediante la modernización del aparato productivo.

El crecimiento real acumulado del PIB en Canarias durante el periodo 1995-2004 ha sido superior al del conjunto de España, situando al Archipiélago entre las Comunidades Autónomas con un mayor dinamismo.

Dicha evolución positiva es asimismo constatable en términos de empleo siendo la tasa creación de empleo incluso superior al crecimiento del PIB. No obstante, aunque la intensa creación de empleo, por encima de la media estatal, ha permitido descender la tasa de paro desde el 28,7% que alcanzaba en 1993 hasta el 12% en el año 2004, el incremento de la población (por crecimiento vegetativo y por afluencia de población) ha impedido que la tasa de paro se situara en un porcentaje significativamente menor.



En cuanto al impacto del REF sobre el tejido empresarial, cabe señalar que Canarias es la región española en la que más empresas se han creado en el periodo 1995-2003. Por lo que se refiere al esfuerzo fiscal que en materia de impuesto de sociedades han realizado las empresas canarias, la tasa impositiva contable neta de las empresas canarias ha sido significativamente inferior a la tasa media nacional. Aunque las sociedades canarias de menor dimensión han demostrado una menor propensión a los diferentes incentivos del REF, su tasa impositiva contable es muy inferior a la de sus homólogas nacionales.

- **Impacto de los diferentes incentivos fiscales del REF**

- a) **La Reserva para Inversiones en Canarias (RIC)**

Del conjunto de incentivos fiscales contenidos en la Ley 19/1994 es sin duda alguna la RIC la que, dado su carácter de estímulo directo a la autofinanciación de nuevas inversiones, ha tenido un mayor impacto positivo sobre el desarrollo del tejido empresarial canario y, por tanto, sobre la evolución de la economía de Canarias, en la última década.

En relación con el volumen de dotaciones de la RIC, se han superado ya los 13.000 millones de euros. No obstante, a lo largo de todos los ejercicios transcurridos desde 1994, se ha venido sucediendo a un ritmo de materialización que podría considerarse adecuado y proporcionado.

En cuanto a sus efectos, cabe afirmar de una manera general que la RIC ha cumplido con la mayor parte de sus objetivos:

- Ha favorecido la capitalización de las empresas canarias, incrementando el potencial de endeudamiento futuro;
- Ha favorecido la modernización de la estructura productiva de las empresas, mejorando su competitividad; y
- Ha contribuido a la generación de empleo.

- b) **La bonificación por producción de bienes corporales**

Además de la RIC o la Deducción por Inversiones aplicable al conjunto de sociedades independientemente de su sector de actividad, el art. 26 de la Ley 19/1994, referente a la bonificación del 50% de la cuota correspondiente a los rendimientos derivados de la venta de bienes corporales producidos en Canarias, ha beneficiado principalmente al sector industrial. Dicha imposición favorable se ha traducido en el hecho de que el sector industrial es el que ha aportado a la economía canaria mayor estabilidad en términos de producción y empleo, resistiendo mejor que ningún otro sector las fluctuaciones de la economía internacional, al ser su demanda principalmente interna.

Por otro lado, dentro del propio sector ha tenido lugar un proceso de diversificación de la oferta, es decir que se han iniciado proyectos de inversión en nuevas líneas de producción, manifestados en nuevos productos, marcas y formatos, sobre todo a partir del año 2002.



c) La Zona Especial Canaria (ZEC)

Con respecto al impacto de la ZEC, cabe afirmar que si bien no se han alcanzado los objetivos previstos, se han obtenido algunos resultados positivos, sobre todo en términos de empleo creado y en diversificación de la actividad económica por parte de las entidades ZEC.

Por otra parte, la brecha existente entre los resultados obtenidos en las 2 islas capitalinas y en el resto, evidencia la necesidad de regular medidas correctoras que impulsen un cambio de esta tendencia.

En cualquier caso y de una manera general, se puede concluir que si la RIC se muestra como un potente motor económico para la inversión interna, la ZEC posee un enfoque diversificador e internacionalizador de vital importancia, constituyendo un instrumento que conviene preservar y potenciar.

3. PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN DE LOS INCENTIVOS FISCALES DEL REF

- **La necesidad de proceder a una modificación**

El pasado 21 de diciembre de 2005, la Comisión Europea adoptó las Directrices de ayudas con finalidad regional aplicables al periodo 2007-2013. La aprobación de las nuevas Directrices implica la necesidad de que todos los regímenes de ayuda existentes se ajusten a lo dispuesto en las mismas, por lo que los incentivos fiscales del REF deberán ser nuevamente notificados a la Comisión y están, por lo tanto, afectados por la entrada en vigor de estas Directrices.

- **El marco normativo para la modificación de los incentivos fiscales del REF**

Las nuevas Directrices aprobadas por la Comisión Europea constituirán, pues, el marco de referencia para todas las ayudas públicas existentes en la UE.

Las Directrices otorgan un amplio margen a las ayudas que se conceden en las regiones ultraperiféricas, por lo que la estabilidad del sistema está garantizada por la normativa comunitaria, de modo que los incentivos fiscales del REF pueden ser mantenidos en su práctica totalidad, precisando tan solo matizar algunas cuestiones que son afectadas por la nueva regulación.

- **Principales modificaciones derivadas de las nuevas Directrices**

Las nuevas Directrices obligan a modificar, para su adaptación a las mismas, determinadas cuestiones incluidas en los incentivos fiscales actuales.

Dichas modificaciones afectan principalmente a los artículos 25 (incentivos a la inversión) y 27 (RIC) de la Ley 19/1994, y se pueden resumir como sigue:



a) Artículo 25:

- sólo podrá aplicarse en **activos nuevos**, salvo en el caso de las PYME.
- El **mantenimiento de la inversión durante 5 años** no debe permitir un plazo menor en función de la vida útil del bien
- Es necesario aplicar las **restricciones a las inversiones inmateriales** (salvo en el caso de las PYME) recogidas en las Directrices, tanto en cuanto a intensidad como en cuanto a tipo de activo.

b) Artículo 27:

- **se considerarán ayudas al funcionamiento** las inversiones de sustitución, las inversiones en elementos de transporte, las inversiones medioambientales que no puedan ser consideradas como inversión inicial productiva del sujeto pasivo, y los supuestos de rehabilitación turística que no encajen en el concepto de inversión inicial.
- El **mantenimiento de las inversiones** debe alcanzar en todo caso los **5 años**.
- **Los activos han de ser nuevos**, salvo para las PYME y los traspasos.
- Es necesario aplicar **restricciones a las inversiones inmateriales** (salvo en el caso de las PYME) recogidas en las Directrices, tanto en cuanto a intensidad como en cuanto a tipo de activo.
- En el caso de la **suscripción de acciones en otras sociedades** se ha de clarificar la obligación expresa de la realización de las inversiones por parte de la empresa participada.

Las Directrices no obligan a modificaciones en los artículos 26 y 28, si bien respecto a la ZEC no ha de tratarse ya de una ayuda decreciente.

- **Principales modificaciones derivadas de la necesidad de adecuar los incentivos fiscales del REF a las nuevas condiciones de la economía canaria**

En este contexto, las principales orientaciones que se incluyen en la propuesta de modificación derivan de las siguientes consideraciones:

- en primer lugar, y sin perjuicio de las adaptaciones necesarias a las nuevas Directrices que ya se han señalado, **se propone mantener prácticamente intacto el texto de los artículos 25 y 26 de la Ley 19/1994.**
- En segundo lugar, **se proponen ciertas mejoras, tanto para la ZEC como para la RIC.**



En el caso de la ZEC, estas modificaciones son necesarias si queremos lograr modificar la tendencia en sus resultados, y conseguir así la consecución de sus verdaderos objetivos de diversificación y desarrollo socioeconómico.

En el caso de la RIC, las modificaciones son necesarias para corregir determinadas disfunciones en la aplicación de la Reserva, manteniendo el grueso de su regulación intacta, la cual se ha mostrado extraordinariamente útil para el desarrollo de nuestras empresas y de nuestra economía en su conjunto.

Entre las **modificaciones más importantes en relación con la Reserva para Inversiones en Canarias**, debemos destacar:

- La materialización de la RIC se podrá destinar a la **creación de empleo** vinculada a las correspondientes inversiones.
- La articulación de **medidas incentivadoras para las PYME**: aumentar el porcentaje de la inversión en bienes inmateriales hasta el 100 % de la inversión inicial, permitirles la adquisición de bienes usados en el caso de la realización de una inversión inicial, permitir la aplicación de la mitad de los costes de estudio de la inversión inicial, y reducir de 5 a 3 el número de años de mantenimiento del empleo relacionado con la materialización de la misma.
- **Se pretende fomentar** mediante los instrumentos del Régimen Económico-Fiscal de Canarias, **las inversiones en investigación, desarrollo e innovación**, con las adaptaciones que se consideren necesarias para ajustarse a lo dispuesto en la normativa comunitaria al respecto, flexibilizando las estrictas condiciones de utilización actuales.
- En relación con las **emisiones de deuda pública** aptas para la materialización de la Reserva, se propone la ampliación de su ámbito subjetivo para que los organismos sólo parcialmente participados por la Comunidad autónoma de Canarias sean incluidos en el mismo.
- Se regulan específicamente las **inversiones en infraestructuras o equipamiento de interés público**, de promoción pública o privada, o inversiones de gran complejidad, otorgándoles un plazo mayor de materialización, sujeto a autorización. Por otra parte, y sólo para las primeras, es decir, las infraestructuras o equipamientos de interés público, se permitiría su financiación mediante la emisión de cualquier tipo de títulos valores.
- Por último, **se restringe la aplicación de los distintos incentivos fiscales del REF** a la inversión, recogidos en los artículos 25 y 27 de la Ley 19/1994, **en la adquisición de suelo** cuando éste no esté ligado a inversiones destinadas a la construcción de viviendas en régimen de protección pública.

Por su parte, en relación con las **modificaciones propuestas para la Zona Especial Canaria** debemos destacar por encima de las demás, las siguientes:



- **Ampliación de su plazo de vigencia** dentro del mapa de ayudas (2007-2013), proponiendo una ZEC de mayor recorrido respecto al plazo de disfrute particular de cada entidad, en función del tipo de actividad desarrollada, 25 años para las de servicios y 50 años para las de carácter industrial.
- **Reducción de los requisitos de empleo e inversión para las entidades de la ZEC que se implanten en las islas no capitalinas**, con el fin de lograr una mejor distribución insular de las entidades que se instalan al amparo de la misma en Canarias.
- **Aclarar los problemas relacionados con la doble imposición de beneficios**, con el fin de que la ZEC sea un verdadero incentivo fiscal, y no un mero diferimiento temporal, consiguiendo así un verdadero estímulo de atracción para empresas con actividad económica real de nueva creación.
- **Permitir que la Reserva para Inversiones pueda materializarse en la suscripción de acciones de entidades de la ZEC.**