

LA NECESARIA REFORMA DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y FISCAL DE CANARIAS PARA EL PERÍODO 2014-2020

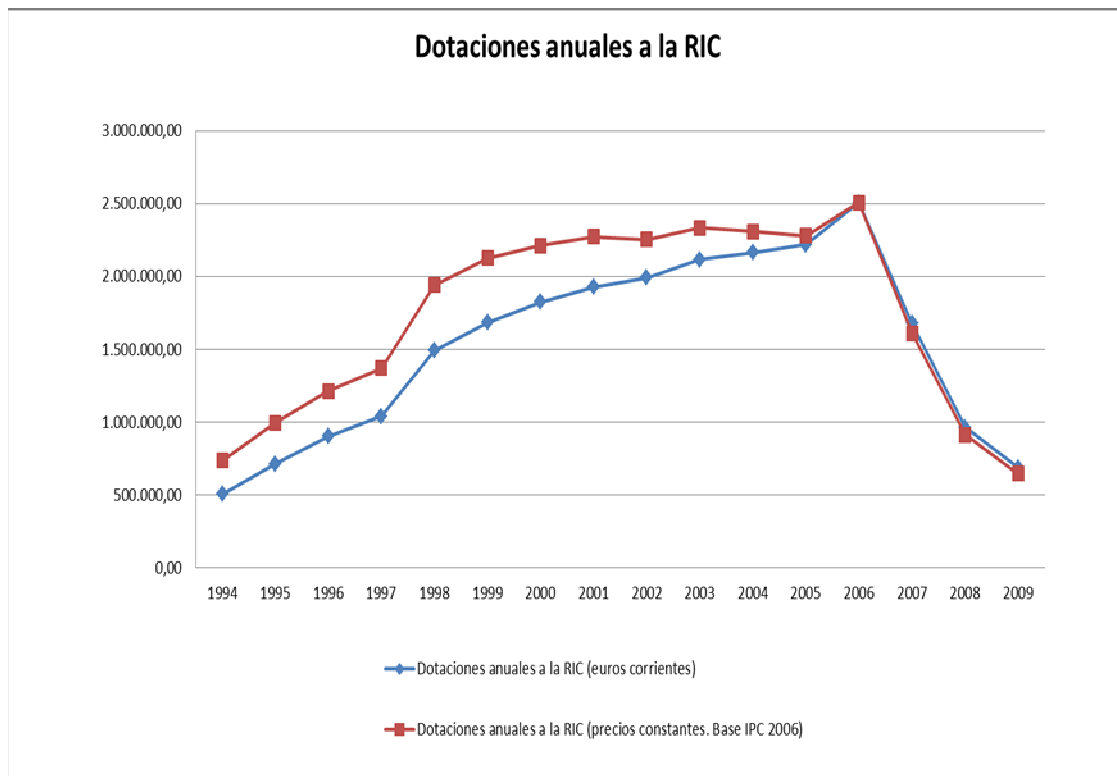
La Asociación de Asesores Fiscales de Canarias ha fomentado y sigue fomentando, en colaboración con expertos en la materia, el debate sobre la necesaria reforma del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (en adelante REF) para el nuevo período de ayudas de Estado de la Comunidad Económica Europea 2014-2020.

En la participación en numerosos foros profesionales y universitarios, y en la escucha y diálogo con especialistas en los diversos incentivos fiscales que actualmente componen el REF, se va tomando conciencia de la necesidad imperiosa de esta reforma y de la adecuación del conjunto de normas que reconocen la singularidad económica y social del Archipiélago canario al contexto de crisis económica que estamos viviendo.

Es por ello, que la Asociación de Asesores Fiscales de Canarias quiere plasmar en este documento unas ideas iniciales sobre la reforma que sirva, al menos, como base para el fomento del debate necesario en la sociedad, al mismo tiempo que insta al Gobierno de Canarias a la formación de una Comisión de expertos que aúne esfuerzos y redacte un primer borrador del texto básico que sirva para lograr un consenso entre los técnicos y las fuerzas vivas sociales, al mismo tiempo que logre la necesaria aprobación en el Parlamento nacional.

1. La necesidad de reformar la RIC

Siendo la Reserva para inversiones en Canarias (en adelante RIC) el eje principal de los incentivos fiscales del REF, lógico es que centremos en este primer documento las bases de su futura reforma, y lo vamos a hacer con una imagen muy gráfica del vertiginoso descenso de las dotaciones efectuadas por los empresarios en los últimos años:



La gráfica nos muestra el vertiginoso descenso de las dotaciones RIC a partir de 2006, año en que se alcanzó la cifra máxima de compromiso de reinversión de los beneficios por parte de los empresarios. La explicación que dan los expertos¹ a esta drástica disminución podemos sintetizarla en cuatro aspectos:

a) La crisis económica:

El ejercicio 2007 fue el último de los buenos años de un ciclo económico excepcional en Canarias, aunque el volumen de beneficios disminuyera respecto a 2006; sin embargo, el momento en que los empresarios tomaron la decisión de aplicar sus beneficios a la dotación de la RIC fue en junio de 2008, ya en plena crisis económica, mes en que se vio con claridad que los negocios, por mucho que se invirtiera más en ellos, no iban a generar tasas de rentabilidad adecuadas a esas nuevas inversiones. A partir de esa fecha quedamos inmersos en la crisis económica, donde prima la preferencia por la liquidez para afrontar el futuro sobre la expansión empresarial, y donde las empresas han disminuido considerablemente sus beneficios o generado

pérdidas. En síntesis, la primera causa de la disminución de las dotaciones RIC es la crisis económica, ya que sin beneficios no hay RIC.

¹ En este sentido se ha manifestado el profesor Salvador Miranda Calderín en la presentación de su última obra *Manual de la Reserva para inversiones en Canarias 2007-2013*. Valencia, 2012.

b) **Las restricciones financieras:**

El empresario ha tenido que enfrentarse en este periodo de crisis con una dificultad adicional importante: las restricciones crediticias impuestas por la Banca le han dado fincar: ¿cómo puede financiar las inversiones a las que se obliga con la dotación de la RIC? Sencillamente no puede hacerlo. Se han unido, entonces, las pocas ganas de invertir por el mal momento económico, con la imposibilidad de invertir por la falta de financiación bancaria.

c) **La nueva legislación RIC:**

La reforma de diciembre de 2006 y el Reglamento de desarrollo de la Ley 19/1994, publicado en diciembre de 2007, han supuesto nuevas y positivas alternativas de inversión (entre ellas la materialización en creación de empleo), pero también han consolidado el criterio más restrictivo de la Administración tributaria respecto al beneficio que sirve para la dotación RIC. Estas restricciones y un desafortunado régimen sancionador en el que se penan, por poner un ejemplo, de igual forma un dato falso que la omisión de un dato o que éste sea incompleto, han desmotivado al empresario y a sus asesores, que han visto otras posibilidades más simples y con mayor seguridad jurídica para lograr minimizar la imposición sobre beneficios, como la aplicación de la deducción por inversiones en activos fijos. Por otro lado, se da la paradoja de una RIC sumamente restrictiva en cuanto al beneficio que puede destinarse a la dotación en una etapa recesiva de nuestra economía! Poca o nula justificación tiene, y

d) **La perenne conflictividad tributaria:**

Desde que empezaron las inspecciones de la RIC, las dificultades en la interpretación de la normativa de un incentivo escasamente regulado en sus primeros doce años y siempre sumamente complejo, han machacado sistemáticamente al empresario que hizo uso del beneficio fiscal. Y no nos referimos a actuaciones imprudentes de empresarios, que siempre las hay y merecen ser corregidas con todo rigor, sino a actuaciones amparadas en el texto legal que poco a poco ha sido reinterpretado restrictivamente por la Administración tributaria y corroborado por los Tribunales.

Las dificultades interpretativas se producen en cualquier norma, casi siempre por deficiencia técnica a la hora de su redacción, pero aún más en la RIC, en que muchos aspectos, como el beneficio susceptible de la dotación se interpreta en sentido amplio por el empresario y en sentido sumamente restrictivo por la Administración tributaria. Lo mismo ha ocurrido con el plazo de entrada en funcionamiento de las inversiones, los requisitos aplicables a la actividad de

alquileres, la inversión en suelo, la posibilidad de que los profesionales hagan uso del incentivo, etc., aspectos que han ido resolviéndose en los Tribunales.

2. La necesidad de actualización constante de la RIC

Así como poco o nada podemos hacer para cambiar la evolución negativa en la aplicación de la RIC en el período 2007-2013, de cara al nuevo período 2014-2020 de las ayudas de Estado sí podemos hacerlo, incentivando el debate sobre las reformas a realizar en el REF y proponiendo a la Unión Europea las alternativas precisas. En este sentido nos pareció sensata la decisión que en 2010 adoptaron los grupos parlamentarios canarios de no proponer por ahora reforma alguna de los principales incentivos fiscales del REF, pero sí fomentar el debate sobre la misma; e importante, pero exclusivamente testimonial, la proposición no de ley aprobada por unanimidad en el Parlamento canario en diciembre de 2011 sobre el beneficio susceptible de la dotación. La calificamos de testimonial, ya que para nada sirve respecto a las dotaciones efectuadas antes del posible cambio legal.

Habría partidarios de acabar de una vez por todas con los incentivos fiscales aplicables a los empresarios, ¿pero quiénes son los que crean los puestos de trabajo en Canarias?; y también los que propongan seguir con los incentivos más potentes hasta ahora utilizados, como la RIC, aunque como hemos explicado su aplicación se ha minimizado en los últimos años. Es decir, en épocas de crisis económica las dotaciones RIC tienden a disminuir o desaparecer, ¿aun así, si algún empresario genera beneficios y los quiere invertir en Canarias debería continuar o no con la posibilidad de ahorrarse impuestos a través de la dotación RIC?

El debate está servido, y al respecto damos nuestra opinión: en épocas de crisis económica como la actual es evidente que los incentivos fiscales del REF para poco o nada sirven, pero no por ello han de ser eliminados. Han de ser combinados con otros incentivos fiscales y económicos que reduzcan las cargas estructurales de las empresas canarias, que aligeren los componentes del “debe” de su cuenta de pérdidas y ganancias. Medidas específicas que hagan que sus costes laborales se reduzcan (tanto los costes de seguridad social como los de indemnización por despidos), que los costes de transporte de mercancías entre islas y entre los mercados exteriores, proveedores o consumidores, se minimicen, que los costes financieros de las empresas canarias también experimenten una reducción, etc.

Somos conscientes que muchas de estas medidas no dependen solamente del Gobierno de Canarias ni del Gobierno de la Nación, pero si en este sentido se pronuncia la sociedad canaria se arbitrarán las soluciones técnicas adecuadas

dentro del marco de la ultraperifericidad del Archipiélago, ya que el REF no solo ampara incentivos fiscales, sino también económicos.

Y por supuesto, que estas medidas reductoras de los costes empresariales en Canarias sean compatibles con la continuidad del régimen de incentivos a la inversión: el empresario que obtenga beneficios en Canarias y que se comprometa a invertirlos en Canarias no tiene por qué pagar impuestos. De esa inversión no solo se beneficia el empresario que la efectúa, sino toda la sociedad canaria por más que a muchos les pese. De esta forma, el REF para el período 2014-2020 puede seguir favoreciendo a los empresarios que obtengan resultados positivos como a los que no los obtengan: los primeros minimizarán su imposición sobre el beneficio con las inversiones comprometidas a través de las dotaciones RIC, mientras que los segundos verán suavizados sus costes empresariales.

A estos ingredientes de la reforma habría que añadir el objetivo de clarificar al máximo el texto legal y evitar la sempiterna conflictividad en la interpretación del incentivo, que será imposible de conseguir por mucho que se depure la técnica legislativa si no hay un compromiso serio de los partidos políticos y la propia Agencia Tributaria.

3. La forma de lograr que la curva del compromiso de inversión del empresario canario vuelve a ser ascendente

Las dotaciones de la RIC no son más que el compromiso de inversión de los empresarios en Canarias. Compromiso que en épocas de crisis económica como la actual se vuelve vital para una región ultraperiférica. Es por ello que para lograr incrementar las dotaciones RIC propongamos dos medidas concretas:

a) Que cualquier beneficio generado en Canarias sea susceptible de la dotación, con independencia de que haya sido obtenido o no en una actividad económica. De esta forma, los fondos empresariales al margen del desarrollo de una actividad económica se incorporarían necesariamente al tejido productivo, con sus beneficiosos efectos en la economía canaria y la creación de puestos de trabajo.

b) Que incluso los rendimientos de trabajo puedan beneficiarse de este compromiso de inversión. Se lograría de una forma muy simple, a través de expresar la dotación en una casilla particular en la declaración del IRPF y la obligación de suscripción en ese mismo año de bonos aptos para la RIC emitidos por las corporaciones y organismos públicos canarios. Las cantidades que se captarían de esta forma no serían cuantitativamente notables, pero servirían para socializar este importante incentivo fiscal.

4. Conclusiones

Primera: El REF es una institución cambiante que hay que adaptar constantemente a las necesidades de la sociedad canaria.

Segunda: Las dotaciones RIC expresan el compromiso de inversión de los empresarios en Canarias, habiendo disminuido considerablemente desde 2006 por la crisis económica, las restricciones financieras, las restricciones de la nueva normativa RIC y la perenne conflictividad tributaria en la aplicación del incentivo.

Tercera: La RIC beneficia solo a las empresas que obtengan beneficios, por lo que es necesario también regular la parte económica del REF, de tal forma que las empresas no rentables en la actualidad puedan aligerar su cuenta de explotación a través de una reducción de los costes de la seguridad social, de financiación y de transporte; al mismo tiempo que la reforma del REF les posibilite nuevas vías de financiación.

Cuarta: Dos formas de incrementar el compromiso de inversión expresado a través de las dotaciones RIC son las de que cualquier beneficio sea susceptible de la dotación, sin necesidad de que se haya generado en una actividad económica; y que incluso los rendimientos de trabajo personal puedan beneficiarse de este incentivo fiscal, y

Cinco: Que en la reforma legislativa que se propone hay que afinar mucho la técnica legislativa en aras a minimizar la gran conflictividad tributaria asociada a la aplicación de este incentivo.