

Título: Los incentivos del REF como instrumentos de la política de empleo en Canarias.

Autores: Sánchez Armas, Marcial; Báez Chesa, Vicente y Hernández López, Arturo

Resumen:

La Ley 19/1994, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF) señala la promoción de actividades generadoras de empleo como uno de los objetivos que justifican el carácter especial de esta Ley. Pese a esta orientación, nunca se había configurado su normativa ligando directamente los incentivos fiscales a la generación de empleo, salvo en el caso concreto de la Zona Especial Canaria (ZEC). Esta situación se ha visto alterada en las modificaciones legislativas introducidas recientemente para el período 2007-2013, donde se contempla la posibilidad de destinar estos incentivos a las retribuciones salariales.

El presente trabajo pretende analizar la potencialidad de los instrumentos fiscales del REF como política específica de empleo, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

En primer lugar, la dimensión cuantitativa del gasto fiscal implicado, que el Gobierno canario estima en, al menos, 6.873 millones de euros para los siete próximos años y ello sin contar las inversiones que atraerá la ZEC, que se ha prorrogado hasta el año 2019. Este importante volumen de recursos, que supera con creces el nivel de fondos estructurales que la Unión Europea va a destinar a Canarias en el mismo período, configura una particular forma de canalizar la inversión procedente del ahorro fiscal en donde las decisiones económicas se toman de forma privada bajo las restricciones u orientaciones establecidas por parte del sector público, que es el que renuncia a determinadas cantidades que se dejan de percibir por la existencia de estos beneficios fiscales.

En segundo lugar, hay que subrayar que por primera vez se va a permitir la materialización de la reducción fiscal generada por la Reserva de Inversiones en Canarias (RIC), que es el incentivo fiscal cuantitativamente más destacado del REF, en los costes y cotizaciones salariales de puestos de trabajo vinculados a proyectos de inversión. Al ser esta la novedad más destacada en relación al mercado laboral, realizaremos una aproximación a la influencia que ha tenido la RIC en la generación de empleo en los últimos años para observar sus efectos y, así, delimitar las orientaciones de política laboral que se pueden establecer teniendo en cuenta las particularidades de la actual configuración del sistema económico canario.

Por último, discutiremos la idoneidad de estas medidas a la luz de la realidad del sistema ocupacional y de los niveles formativos de la población, ya que en la actualidad el 90 por ciento de las demandas de trabajo por parte de las empresas se dirigen a empleos de baja cualificación en un contexto de generalizado aumento de capital humano con dificultades de inserción laboral.

0.- Introducción.

La política fiscal puede influir sobre la cantidad demandada y ofrecida de fuerza de trabajo en una economía, así como sobre las particularidades y características del empleo. Los instrumentos con que cuenta el sector público para lograr sus objetivos en materia de empleo son muy diversos, tanto a través del gasto público directo como del gasto fiscal.

Esa realidad es la misma en Canarias que en otras áreas, pero con la particularidad de que en el Archipiélago contamos con un REF que genera un elevado volumen de recursos a través de diversos beneficios fiscales. Entre ellos, el incentivo de mayor relevancia cuantitativa es, sin duda, la RIC que, por primera vez, se va a poder ligar directamente a la generación de puestos de trabajo¹.

¹ Para el período 2007-2013, tal como se recoge en el REAL DECRETO-LEY 12/2006, de 29 de diciembre, por el que se modifican la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y el Real Decreto-ley 2/2000, de 23 de junio.

Por lo tanto, vamos a analizar el gasto fiscal como instrumento susceptible de aplicación a las políticas de empleo, dando especial relevancia al análisis del volumen de recursos que supone este gasto fiscal, su distribución entre los agentes económicos, su utilización como política específica sobre el mercado laboral y su adecuación en relación a la estructura económica canaria.

1.- La cuantificación de los beneficios fiscales del REF.

A) Delimitación metodológica.

Lo primero que debemos realizar es una delimitación de qué entendemos por gasto fiscal y analizar su importancia cualitativa y cuantitativa respecto a su consideración como aplicación de recursos públicos encuadrados dentro de las políticas de gasto del sector público.

Definimos el gasto fiscal como el gasto público efectuado al establecer beneficios fiscales. Sus características definidoras más relevantes, en consecuencia, son las siguientes:

a) *Es una variedad de gasto público.*

El gasto público puede tomar la forma de gasto directo o de gasto fiscal, por lo que ambas modalidades tienen en común el que se trata de aplicaciones de recursos públicos a objetivos de política económica previamente determinados.

b) *Se efectúa mediante la concesión de beneficios fiscales.*

En el gasto fiscal la transferencia de fondos se realiza mediante la concesión de un beneficio fiscal y, por tanto, se articula mediante alguna técnica de exención tributaria (esto es, introduciendo alguna excepción en el régimen general vigente de un tributo), mientras que en el gasto directo la aplicación de recursos se produce a través del desembolso efectivo de los mismos.

Por lo tanto, el primer aspecto que hay que resaltar es que el gasto fiscal es una forma o modalidad de gasto público, que debería recogerse en el estado de gastos del Presupuesto, tener la consideración de créditos ampliables y distribuirse en los programas correspondientes al objetivo perseguido con el fin de poder conocer y evaluar las aplicaciones de recursos públicos que se utilizan, independientemente de que lo hagan bajo la forma de gasto (público) directo o de gasto (público) fiscal.

El segundo aspecto que completa nuestra definición supone incluir en la voz "beneficios fiscales" todos los supuestos susceptibles de generar gasto público sin desembolso efectivo de fondos, esto es, los mecanismos que introducen alguna excepción en el régimen general de un tributo mediante una técnica de exención tributaria. Es, por tanto, la correcta delimitación metodológica entre beneficio fiscal y gasto fiscal el elemento básico que nos permitirá profundizar en la materia de estudio que nos ocupa, que no es otro que el de introducir el análisis del gasto fiscal en las políticas de fomento del empleo.

B) Importancia cuantitativa de los beneficios fiscales del REF.

La Memoria de Beneficios Fiscales², que acompaña al Proyecto de Presupuestos Generales del Estado, nos permite observar la cuantía de recursos públicos que el Estado deja de recaudar en Canarias por los incentivos del REF, aunque de entrada hay que señalar que en ningún momento se cuantifican los beneficios de uno de los elementos más significativos del REF, que es la ZEC.

² La práctica de la elaboración de los llamados Presupuestos de Gastos Fiscales o, con posterioridad a 1996, la más acertada denominación de Memoria de Beneficios Fiscales, tiene continuidad desde 1979 y responde al mandato constitucional, recogido en el artículo 134.2 de nuestra Carta Magna, de cuantificar los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado. Así, dicho artículo establece que "Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado".

TABLA Nº 1:
BENEFICIOS FISCALES POR INCENTIVOS EN CANARIAS
(en millones de euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
INCENTIVOS EN EL IRPF								
Deducciones por inversión empresarial	7,97	9,27	7,72	7,54	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Venta bienes corporales	2,30	3,86	3,00	2,92	2,08	1,73	1,72	1,38
Reserva inversión en Canarias	16,88	18,32	35,07	36,86	27,90	29,55	31,49	33,82
INCENTIVOS EN EL IS								
Reserva inversión en Canarias	349,96	612,01	662,74	562,22	661,07	681,05	745,90	779,72
Empresas navieras	24,86	7,18	24,44	8,12	15,27	19,96	10,02	50,78
Venta de bienes corporales			22,18	27,66	27,99	40,12	29,30	28,57
Deducción por inversión	145,86	139,04	187,04	134,66	75,99	135,50	175,62	133,11

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda: *Memoria de beneficios fiscales* (varios años).

Sumando la cuantía de los beneficios fiscales de los que tenemos información, observamos que en el presente año van a suponer para el erario público 1.027,38 millones de euros, un 3,3% superior al del ejercicio anterior. La RIC en el impuesto de sociedades es, con diferencia, el incentivo que mayor volumen de recursos supone, con un 75,9% del total.

Para tener una idea más precisa, no sólo del potencial de la RIC, sino también de la importancia que ha concedido el Estado a los incentivos del REF, hay que destacar que, de todos los beneficios fiscales del impuesto sobre sociedades a nivel estatal, la RIC es el tercero de mayor cuantía, sólo superado por la deducción en la cuota por la reinversión de beneficios extraordinarios y por los tipos reducidos para las pymes.

Otra medida significativa de lo que, en términos cuantitativos, supone la RIC para la estructura económica canaria consiste en comparar las dotaciones a la Reserva, tanto en el impuesto sobre sociedades como en el IRPF, con respecto al PIB generado en las islas. Como se observa en la tabla nº 2, en los cinco ejercicios contemplados, las disminuciones por dotaciones a la RIC han superado el 5% del PIB del Archipiélago y, aunque se nota una pérdida de peso en esta relación, desde el 6,72% en 2000 hasta el 5,74% en 2004, la proporción continúa siendo muy elevada.

**TABLA Nº 2:
DOTACIONES A LA RIC COMO PORCENTAJE DEL PIB**

	2000	2001	2002	2003 (P)	2004 (A)
RIC	1.700.108.807	1.811.948.632	1.776.507.834	1.864.402.160	1.960.468.233
PIB	25.312.755.000	27.670.339.000	29.789.386.000	32.091.196.000	34.177.951.000
% RIC/PIB	6,72	6,55	5,96	5,81	5,74

(P) Estimación provisional

(A) Estimación avance

Fuentes: Consejo Económico y Social e Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

C) La distribución de los beneficios del REF.

Una discusión recurrente en la economía canaria es la de quién se beneficia de los incentivos fiscales del REF y si esos recursos tienen efectos beneficiosos o perversos sobre la actividad económica canaria. Aunque parezca poco razonable por tratarse de un volumen de recursos muy alto, la falta de datos ha sido la constante en el devenir de incentivos como el de la RIC. Generalmente se acepta que han tenido un efecto muy destacado sobre la capitalización de las empresas, aunque desde muy diversos ámbitos se ha denunciado que su utilización se ha dirigido, en buena parte, a actividades especulativas sobre el suelo y la vivienda.

Por lo tanto, una vez vista la importancia cuantitativa de los recursos generados por el REF, particularmente por la RIC, debemos aproximarnos al conocimiento de su distribución. Para ello, vamos a hacer uso de las Memorias de la Administración Tributaria.

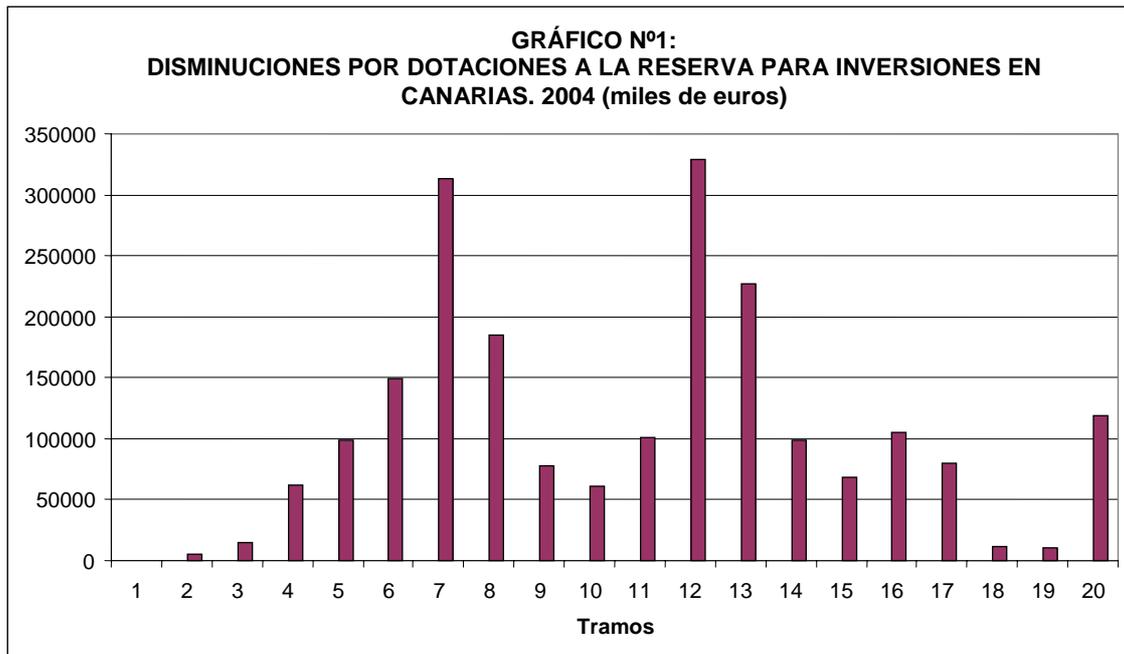
Así, como podemos observar en la tabla nº 3, las disminuciones por dotaciones a la reserva para inversiones en Canarias en el impuesto de sociedades en el año 2004, que es el último ejercicio del que se tienen datos de liquidación, supusieron más de 2.117 millones de euros.

**TABLA Nº 3:
DISMINUCIONES POR DOTACIONES A LA RESERVA PARA INVERSIONES EN
CANARIAS. IS 2004**

Tramos	Tramos de ingresos (Miles de euros)	Declarantes			Importe			Media (euros)
		Número	%	% acumulado	Miles euros	%	% acumulado	
1	0 - 10	72	0,64%	0,64%	466	0,02%	0,02%	6.468
2	10 - 50	606	5,38%	6,02%	5.064	0,24%	0,26%	8.356
3	50 - 100	947	8,40%	14,42%	14.417	0,68%	0,94%	15.224
4	100 - 250	2.247	19,94%	34,36%	62.155	2,94%	3,88%	27.662
5	250 - 500	1.968	17,47%	51,83%	98.842	4,67%	8,55%	50.225
6	500 - 1.000	1.838	16,31%	68,14%	149.303	7,05%	15,60%	81.231
7	1.000 - 3.000	2.044	18,14%	86,28%	312.812	14,78%	30,38%	153.039
8	3.000 - 5.000	614	5,45%	91,73%	185.350	8,76%	39,13%	301.873
9	5.000 - 6.000	195	1,73%	93,46%	77.539	3,66%	42,79%	397.637
10	6.000 - 7.500	122	1,08%	94,54%	60.939	2,88%	45,67%	499.502
11	7.500 - 10.000	129	1,14%	95,69%	100.771	4,76%	50,43%	781.174
12	10.000 - 25.000	302	2,68%	98,37%	329.120	15,55%	65,98%	1.089.800
13	25.000 - 50.000	98	0,87%	99,24%	227.502	10,75%	76,72%	2.321.450
14	50.000 - 75.000	27	0,24%	99,48%	98.933	4,67%	81,40%	3.664.189
15	75.000 - 100.000	12	0,11%	99,58%	68.430	3,23%	84,63%	5.702.484
16	100.000 - 250.000	23	0,20%	99,79%	105.240	4,97%	89,60%	4.575.653
17	250.000 - 500.000	9	0,08%	99,87%	79.478	3,75%	93,36%	8.830.941
18	500.000 - 750.000	5	0,04%	99,91%	11.577	0,55%	93,90%	2.315.404
19	750.000 - 1.000.000	2	0,02%	99,93%	10.198	0,48%	94,38%	5.099.171
20	> 1.000.000	8	0,07%	100,00%	118.880	5,62%	100,00%	14.859.994
TOTAL		11.268	100,00%		2.117.017	100,00%		187.879

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda: *Memoria de la Administración Tributaria* (2005). Elaboración propia.

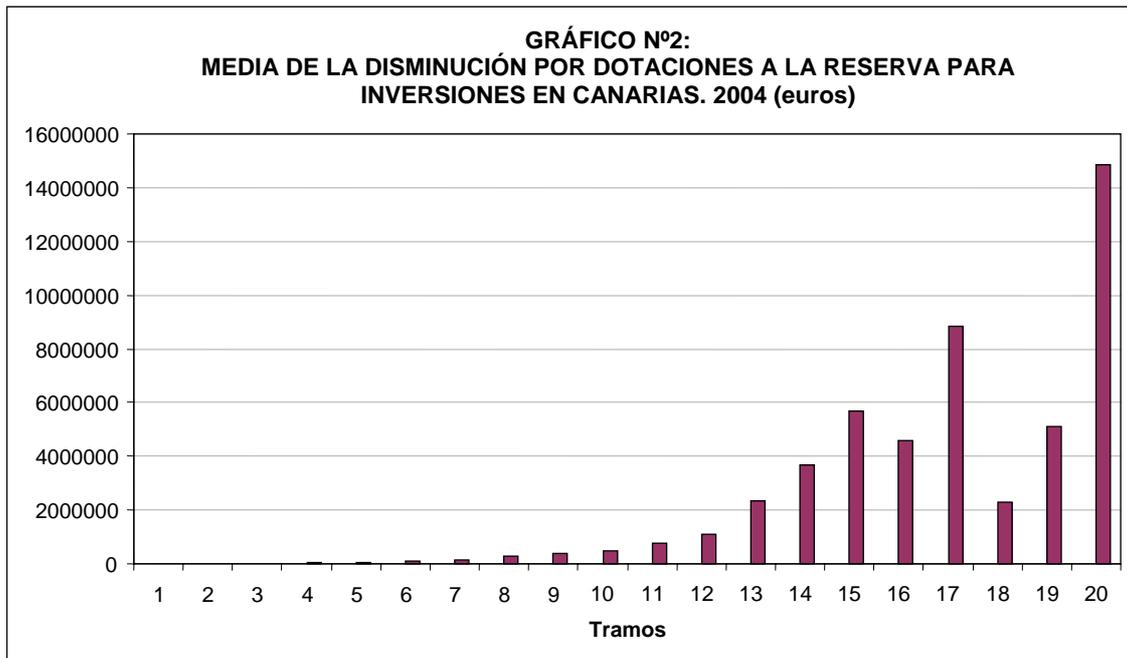
La mayor parte de los 11.268 declarantes (el 91,73%) se sitúan en los tramos de ingresos inferiores a los 5 millones de euros (particularmente, entre las empresas con ingresos situados entre los 100.000 euros y los 3 millones de euros). Sin embargo, el importe acumulado de las disminuciones en estos tramos no llega al 40% del total, siendo los más destacados los tramos de ingresos 7 (los comprendidos entre el millón y los 3 millones de euros) y 12 (entre los 10 y 25 millones de ingresos), tal como se observa en el gráfico nº 1.



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda: *Memoria de la Administración Tributaria* (2005). Elaboración propia.

En el otro extremo, podemos observar la acumulación de las disminuciones por las dotaciones a la RIC en las empresas con mayores ingresos. Así, el 4,3% de los declarantes, los que tienen ingresos superiores a siete millones y medio de euros, acumulan prácticamente el 50% de estos beneficios. Los que superan los 25 millones de ingresos suponen el 0,76% de los declarantes y acumulan un 24,28% del total y los ocho que declaran ingresos que superan los mil millones acumulan un 5,62% de las disminuciones por dotaciones a la RIC.

Pero también resulta revelador analizar la media por declarante de las disminuciones por dotaciones a la reserva para inversiones en Canarias, de forma que son las empresas con mayor volumen de ingresos las que obtienen mejores resultados por la aplicación de la Reserva, tal como se observa en el gráfico nº 2. El caso extremo se sitúa en las 8 empresas con ingresos superiores a los mil millones de euros, cada una de las cuales se beneficia de unas disminuciones cercanas a los 15 millones de euros.



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda: *Memoria de la Administración Tributaria* (2005). Elaboración propia.

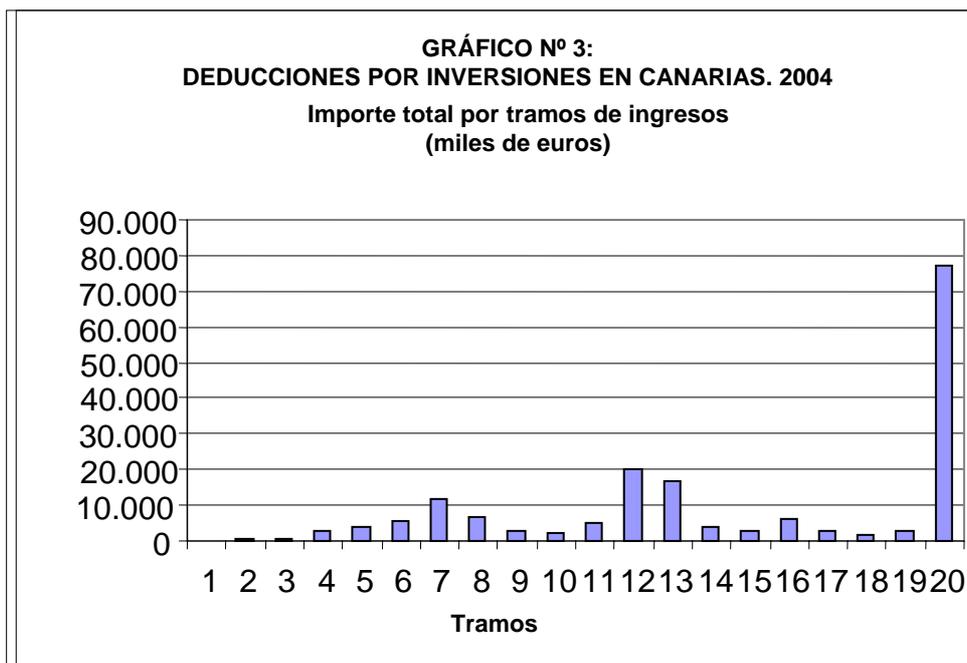
El análisis realizado es similar para otro incentivo importante dentro de la estructura del REF, la deducción por inversiones. Las cifras de liquidación del ejercicio 2004 que aparecen en la tabla nº 4 nos permiten observar que su comportamiento, en términos de distribución de los beneficios, es equivalente a lo que sucede con la RIC, pero con un sesgo mayor hacia las empresas con mayores ingresos.

**TABLA Nº 4:
DEDUCCIONES POR INVERSIONES EN CANARIAS. IS 2004**

Tramos	Tramos de ingresos (Miles de euros)	Declarantes			Importe			Media (euros)
		Número	%	% acumulado	Miles euros	%	% acumulado	
1	0 - 10	45	0,66%	0,66%	8	0,00%	0,00%	180
2	10 - 50	391	5,76%	6,43%	287	0,16%	0,17%	735
3	50 - 100	537	7,92%	14,34%	701	0,40%	0,57%	1.306
4	100 - 250	1.412	20,81%	35,16%	2.814	1,60%	2,17%	1.993
5	250 - 500	1.164	17,16%	52,31%	3.859	2,20%	4,37%	3.315
6	500 - 1.000	1.059	15,61%	67,92%	5.409	3,08%	7,45%	5.107
7	1.000 - 3.000	1.151	16,97%	84,89%	11.569	6,59%	14,03%	10.051
8	3.000 - 5.000	341	5,03%	89,92%	6.867	3,91%	17,94%	20.139
9	5.000 - 6.000	95	1,40%	91,32%	2.524	1,44%	19,38%	26.570
10	6.000 - 7.500	61	0,90%	92,22%	2.505	1,43%	20,80%	41.059
11	7.500 - 10.000	84	1,24%	93,46%	5.070	2,89%	23,69%	60.355
12	10.000 - 25.000	234	3,45%	96,90%	20.301	11,56%	35,25%	86.757
13	25.000 - 50.000	80	1,18%	98,08%	16.666	9,49%	44,73%	208.319
14	50.000 - 75.000	34	0,50%	98,58%	3.959	2,25%	46,99%	116.437
15	75.000 - 100.000	11	0,16%	98,75%	2.556	1,46%	48,44%	232.367
16	100.000 - 250.000	30	0,44%	99,19%	6.232	3,55%	51,99%	207.728
17	250.000 - 500.000	20	0,29%	99,48%	2.826	1,61%	53,60%	141.276
18	500.000 - 750.000	7	0,10%	99,59%	1.797	1,02%	54,62%	256.674
19	750.000 - 1.000.000	6	0,09%	99,68%	2.766	1,57%	56,20%	460.993
20	> 1.000.000	22	0,32%	100,00%	76.942	43,80%	100,00%	3.497.349
TOTAL		6.784	100,00%		175.657	100,00%		25.893

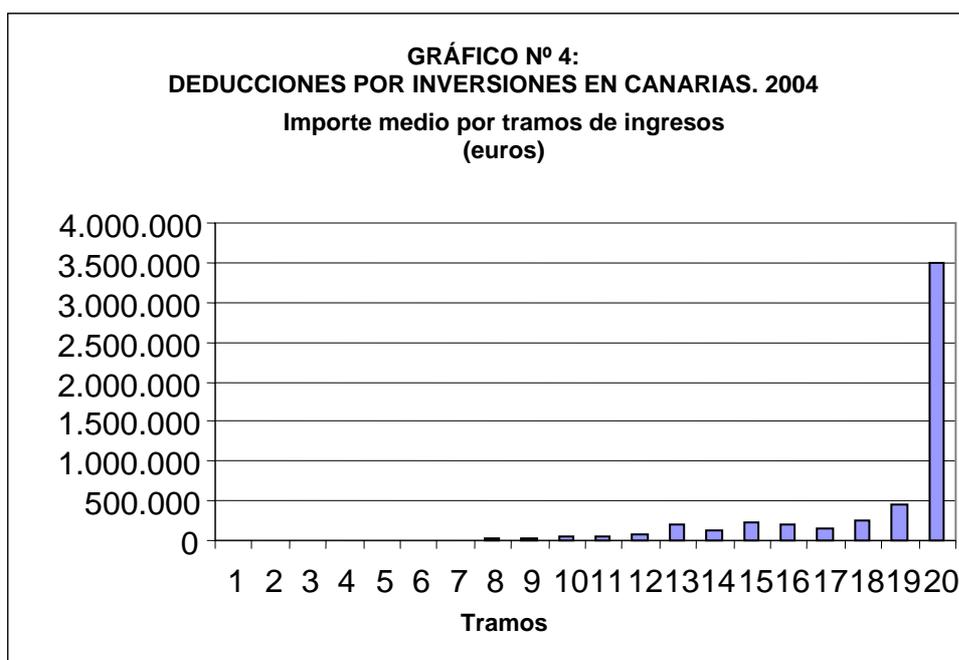
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda: *Memoria de la Administración Tributaria* (2005). Elaboración propia.

A diferencia de lo que ocurría con la RIC, en el gráfico nº 3 se observa claramente que es en el tramo de ingresos superior a los mil millones de euros (tramo 20) donde se sitúa el mayor importe de la deducción, de forma que las 22 empresas que están en este tramo de ingresos suponen el 0,32% del total de declarantes y realizaron el 43,8% del total de la deducción por inversión en Canarias.



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda: *Memoria de la Administración Tributaria* (2005). Elaboración propia.

El gráfico nº 4 expresa claramente que el beneficio fiscal por esta deducción se concentra en las empresas con mayores ingresos, de forma que en el referido tramo 20, cada una de las empresas declarantes se han beneficiado de una deducción cercana a los tres millones y medio de euros.



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda: *Memoria de la Administración Tributaria* (2005). Elaboración propia.

En definitiva, aunque los incentivos considerados alcanzan a una variada gama de empresas de diferentes tamaños, no es menos cierto que a medida que aumenta su volumen de ingresos es proporcionalmente mayor la cuantía de los beneficios obtenidos gracias a estos incentivos, por lo que favorecen fundamentalmente a las rentas más altas.

2.- El REF y el empleo.

A) Los antecedentes

Los recursos de los beneficios fiscales del REF han estado tradicionalmente relacionados de forma nominal con el objetivo de la generación de empleo. Así, la redacción de la Ley de 1994³ recoge en diversas partes de su articulado la presencia de una actitud proclive a la creación de puestos de trabajo, bien sea a través de actividades sectoriales específicas, bien sea a través del impulso a la formación profesional.

Pero más allá de esas declaraciones genéricas en relación al empleo, en la normativa concreta de esos incentivos fiscales nunca se ligó directamente su materialización con la creación de empleo, salvo en el caso de la ZEC, que merece ser destacada como un ejemplo de buenas prácticas en cuanto a la política de empleo.

Así, inicialmente, la ZEC nace con la finalidad de fomentar actividades orientadas a la diversificación del tejido productivo de las islas, lo cual pretendía tener trascendencia macroeconómica en una estructura muy ligada al comercio al por menor y a la construcción y el turismo y que, por tanto, había dejado importantes huecos de actividad sin ocupar o que se realizaban de forma deficiente. De hecho, la puesta en marcha de la ZEC tuvo como resultado que desde que se instalaron las primeras empresas ofertaran servicios relacionados con el desarrollo de la sociedad de la información.

³ Ley 19/1994, de 6 de julio de 1994, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias

Pero lo más interesante fue que, por primera vez en el conjunto de los incentivos del REF, se estableciese el criterio concreto de la creación neta de empleo, de forma que los tipos impositivos del impuesto sobre sociedades se situaban entre el 1 y el 5% en función de la creación neta de empleo o, en su caso, del incremento neto de plantilla. Potencialmente, esta medida intentaba ampliar el mercado profesional de trabajo, aumentando su calidad y dando parcialmente salida a las generaciones de personas bien formadas que tienen escasas posibilidades de integrarse en una estructura ocupacional que, en Canarias, demanda mayoritariamente trabajadores no cualificados.

Como veremos a continuación, en la nueva redacción de la normativa de la ZEC se mantiene el requisito de creación de empleo, aunque se reduce el volumen de esta exigencia.

B) El escenario 2007-2013: nuevo REF y empleo.

A partir del Real Decreto-Ley 12/2006, de 29 de diciembre, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, por primera vez se incorpora en la normativa del REF la posibilidad de que el ahorro fiscal generado por la reserva para inversiones en Canarias se canalice a la creación de empleo. Como hemos visto anteriormente, el volumen de dotaciones a la RIC abre la posibilidad de que esta nueva normativa pueda generar una transformación destacada del mercado laboral en Canarias.

Las alternativas que se podrían haber establecido son variadas, siendo la opción elegida por el legislador la de permitir la materialización de la RIC en la creación de puestos de trabajo relacionada de forma directa con las inversiones iniciales consistentes en la adquisición de elementos patrimoniales nuevos del activo fijo material o inmaterial como consecuencia de una amplia gama de supuestos. Dicha creación de puestos de trabajo se ha de producir dentro de un período de seis meses a contar desde la fecha de entrada en funcionamiento de la inversión realizada.

El cómputo de la creación de puestos de trabajo se determinará por el incremento de la plantilla media total del sujeto pasivo producido en dicho período respecto de la plantilla media de los 12 meses anteriores a la fecha de la entrada en funcionamiento de la inversión, siempre que dicho incremento se mantenga durante un período de cinco años, salvo en el caso de sujetos pasivos que cumplan las condiciones del artículo 108 del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, en el período impositivo en el que se obtiene el beneficio con cargo al cual se dota la reserva, quienes deberán mantener dicho incremento durante tres años.

Para el cálculo de la plantilla media total de la empresa y de su incremento se tomarán las personas empleadas, en los términos que disponga la legislación laboral, teniendo en cuenta la jornada contratada en relación con la jornada completa.

Por último, en los casos de creación de puestos de trabajo, se considerará producida la materialización únicamente durante los dos primeros años desde que se produce el incremento de plantilla y se computará, en cada período impositivo, por el importe del coste medio de los salarios brutos y las cotizaciones sociales obligatorias que se corresponda con dicho incremento.

En el caso de la ZEC, las modificaciones básicas que se introducen consisten en la aplicación de un tipo impositivo único del 4% y en una reducción significativa de los requisitos de empleo e inversión para las entidades que se instalen en las islas no capitalinas del Archipiélago. De esta forma, en las islas de El Hierro, Fuerteventura, La Gomera, Lanzarote y La Palma, el requisito de la creación de puestos de trabajo se reduce a un mínimo de tres, en vez de los cinco empleos que, como mínimo, se deben originar en Gran Canaria y Tenerife.

C) Una valoración del nuevo escenario.

La alternativa elegida para ligar la RIC a la creación de empleo no era, lógicamente, la única posible. De hecho, se podía haber optado por exigir un

número mínimo de empleos ligados a la inversión, tal como se estableció en su momento con la ZEC, en vez de permitir materializar la RIC directamente en el incremento de la plantilla derivado de la inversión.

Además, se podía y debía haber establecido una conexión más estrecha del requisito de creación de puestos de trabajo con las prioridades de la política de empleo para Canarias, de forma que se hiciese frente a los problemas existentes en las relaciones laborales. De hecho, llegados a este punto, se trata de analizar si esta nueva vía abierta por la modificación del REF puede potencialmente cambiar la realidad (en su parte negativa) del mercado laboral canario.

Así, se puede estar de acuerdo con los diagnósticos que apuntan a la necesidad de diversificar el tejido productivo y mejorar la estructura laboral, de forma que se prime la promoción del capital humano frente al capital físico, ya que el futuro de las sociedades va ligado fundamentalmente al conocimiento.

Pero, para lograr esta transformación, sería esencial profundizar convenientemente en esta opción, ya que no debe bastar con permitir pagar sueldos con la RIC, sino utilizar este mecanismo para transformar la realidad de la estructura salarial y ocupacional de Canarias hacia actividades y empleos ligados al conocimiento. Dicho de otro modo, como instrumento de política económica y social, la utilización de los incentivos fiscales deben tender a mejorar el bienestar de la sociedad en su conjunto y ello pasa necesariamente por una mejora en los niveles salariales y en las ocupaciones ligadas a empleos estables y del segmento profesional del mercado laboral.

Realizar esta transformación no es tarea sencilla ni se puede alcanzar de la mañana a la noche. Exige un amplio acuerdo entre las organizaciones empresariales, sindicales, Administraciones públicas de distintos niveles, Universidades y otros agentes sociales para lograr un marco de actividad económica ligado a las nuevas tecnologías que complemente el actual marco de relaciones laborales basado en bajos costes salariales en actividades que

compiten internacionalmente en términos de bajos precios de las actividades turísticas y comerciales.

Frente a esta opción, la nueva formulación del REF parece más una forma de dar salida a los recursos generados por la RIC que el intento de establecer una verdadera y eficiente política de empleo. Y esta no es una realidad nueva. Las dificultades para materializar un volumen de recursos de inversión tan elevado ha llevado a propuestas que, al menos, resultan curiosas, como la de permitir invertirlos en el exterior o la de dedicarlos a la prefinanciación de obra pública y, en esta misma línea, parece incardinarse la comentada modificación de la RIC.

3.- Conclusiones.

La importancia cuantitativa y cualitativa del gasto fiscal lo convierte en un importante instrumento de actuación pública en relación al fomento del empleo. Si progresivamente se liga la concesión de beneficios fiscales que incentivan la actividad económica con la generación directa de empleo, como ha ocurrido en el desarrollo normativo de la Zona Especial Canaria y ahora se establece con respecto a la Reserva de inversiones para Canarias, la estructura del empleo en cuanto a niveles de actividad y a las características de los puestos de trabajo puede modificarse considerablemente. De hecho, la actual normativa del REF debe constituirse como un instrumento adecuado para combatir aspectos negativos del mercado laboral en cuanto a excesiva tasa de temporalidad y sistemas de ocupación basados en empleos poco cualificados.

Sin embargo, aunque la política de empleo debe utilizar estos mecanismos fiscales, hay que ligarlos directamente y de forma eficaz a los objetivos perseguidos, combinarlos con el resto de políticas instrumentales y, sobre todo, debe estar basado en un alto nivel de consenso entre los agentes económicos presentes, esto es, no puede ser una mera imposición desde el ámbito político.

En concreto, la posibilidad de ligar la RIC a la generación de puestos de trabajo puede quedarse en un mero ejercicio de dar opciones a la materialización de estos recursos sin que varíe la estructura ocupacional, esto es, simplemente serviría para profundizar en las deficiencias que existen actualmente en el mercado laboral canario.