CORPORACIÓN

Estudio del impacto de la ZEC sobre el tejido socioeconómico de Canarias: 2016

CANARIAS ZEC
Invest & Live

Consorcio de la Zona Especial Canaria

JUNIO DE 2018

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN 3

2. DEFINICIÓN Y OBJETIVOS DE LA ZONA ESPECIAL CANARIA 6

3. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA DE LA ZEC 10

4. EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LA ZEC 15

4.1. Información utilizada 15

4.2. Metodología utilizada y base teórica 18

4.3. Análisis de los resultados obtenidos: el peso de la ZEC en la economía canaria 21

4.4. Comparación con otros instrumentos de política económica 36

5. REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSONES DE POLÍTICA ECONÓMICA 44

ANEXO I: MEJORAS A INTRODUCIR EN EL ROEZEC 47

ANEXO II: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS BASES DE DATOS Y DETALLE DE LOS DATOS ANALIZADOS 49

ANEXO III: PROPUESTA DE MEJORAS DE OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN EN EL CONVENIO DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN CON LA AEAT 148

ANEXO IV: PRESENTACIÓN 151

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente estudio es realizar una evaluación del impacto económico que la Zona Especial Canaria (ZEC) está teniendo sobre la economía del archipiélago canario y las implicaciones estratégicas que de esta evaluación se derivan en términos de la toma de decisiones en el terreno de la política económica regional.

En ocasiones, dentro del imaginario colectivo canario se ha extendido la creencia de que la ZEC no ha alcanzado los objetivos que un día de ella se esperaron y que su incidencia ha sido insignificante sobre la economía regional. Estos posicionamientos parten de algunas premisas infundadas, pero perjudican seriamente el debate sereno sobre la utilidad de este instrumento, cuestionando la capacidad de influencia que la Zona Especial puede tener sobre el tejido empresarial canario y, por ende, el crecimiento, la productividad y el empleo.

Para explicar el por qué consideramos que estas premisas son infundadas en este documento abordaremos tres grandes aspectos. El primero es recordar y revisar a conciencia cuál es el papel que la Ley le asigna a la ZEC y tomar contacto con su verdadera finalidad, así como su potencial real para transformar la economía canaria.

El segundo elemento que consideramos de interés para comprender los juicios de valor sobre la ZEC consiste en una descripción de la evolución histórica de la "intencionalidad" política al definir el incentivo y cómo éste se ha ido plasmando en los distintos textos legales. Veremos que la concepción del instrumento ha variado de forma notable a lo largo del tiempo y las premisas iniciales han sufrido modificaciones sustanciales respecto a la realidad. Esto explicaría que en el recuerdo y en las expectativas de los agentes económicos canarios la imagen de la ZEC se haya sobrevalorado, esperando de ella mucho más de lo que realmente es capaz de ofrecer puesto que las concepciones originales de la idea eran mucho más ambiciosas de las que finalmente pudieron ver la luz.

Como tercer y último punto trataremos ya de forma más concreta y precisa los datos sobre la ZEC y los pondremos en contexto con los datos generales de Canarias. Haremos un esfuerzo importante por conseguir información adecuada y lo más detallada posible, no sobre los compromisos indicados por las empresas en términos de inversión o de empleo, que es la típica información que habitualmente trasciende sobre la ZEC, sino sobre su operativa real en términos de ingresos, empleo, remuneraciones de los asalariados… Del mismo modo, haremos un esfuerzo considerable por despejar

dudas sobre las empresas que realmente se encuentran activas económicamente y aportaremos, en consecuencia, a un debate que también ha tenido muchos vértices al cuestionarse la actividad real de las empresas ZEC.

El análisis tendrá algunas particularidades interesantes. La primera es que definiremos un análisis cuantitativo sobre la presencia de empresas ZEC sobre el tejido empresarial canario y sobre las altas empresariales que se producen cada año en las islas. No sólo haremos un análisis general sobre la economía canaria, sino que hemos realizado los ajustes oportunos para evaluar la incidencia de la ZEC sobre el grupo de empresas sobre las que efectivamente se puede influir. Como veremos en el próximo apartado, las entidades ZEC deben cumplir una serie de requisitos en cuanto a empleo mínimo, sector de actividad, deben ser de nueva creación (incluso cuando se incurre en el supuesto de pre-existencia de la actividad) y tener determinada forma jurídica. Partiendo de estas restricciones resulta complejo poder realizar una evaluación justa sobre el papel de la ZEC si tomamos los datos agregados de la economía canaria. Sin embargo, la cosa cambia cuando nuestra referencia es el "campo de juego" que la normativa ZEC exige. En estas circunstancias veremos que el desempeño de la ZEC es más que notable, especialmente en determinados años.

Como segundo elemento de interés podremos hacer una caracterización interesante sobre el perfil cualitativo de la empresa ZEC y compararlo con la empresa media canaria. Podremos saber específicamente sobre las características de la productividad de estas empresas, su tamaño en términos de producción y de empleo o de su política retributiva. Identificaremos bien aquellas empresas que efectivamente se encuentran activas económicamente y, de este modo, podremos determinar si las empresas ZEC no sólo tienen un papel relevante desde la perspectiva de lo cuantitativo sino si además se suman matices cualitativos destacados.

El tercer elemento que abordaremos será una puesta en contexto de la ZEC con relación a otros incentivos o instrumentos de política económica que se han utilizado en Canarias. La idea es determinar si la ZEC es eficiente como incentivo o si las autoridades canarias harían bien en dedicar mayor atención a otros instrumentos. Los resultados que obtendremos son sorprendentes y apuntan a que, estratégicamente, conviene seguir apostando por la ZEC y, en especial, dotar de forma más adecuada con recursos suficientes al Consorcio que gestiona este instrumento fiscal.

En las próximas líneas iremos abordando punto a punto estas consideraciones relevantes y sustentaremos todas las afirmaciones vertidas hasta este punto.

Finalizaremos el análisis con un apartado de conclusiones y de lecciones de política económica, que consideramos puede resultar de bastante interés para los dirigentes públicos del archipiélago a la hora de negociar con el Estado y con la Unión Europea las prioridades de cara al próximo Régimen Económico y Fiscal de Canarias que más tarde o más temprano tendrá que empezar a negociarse a partir de 2019.

2. DEFINICIÓN Y OBJETIVOS DE LA ZONA ESPECIAL CANARIA

La Zona Especial Canaria (ZEC) es una zona de baja tributación que se crea en el marco del Régimen Económico y Fiscal (REF) de Canarias con la finalidad de promover el desarrollo económico y social del archipiélago y la diversificación de su estructura productiva[1].

En general, todas aquellas entidades que pretendan desarrollar una actividad industrial, comercial o de servicios (excluidos, eso sí, los financieros) encuadrada dentro de un listado definido en el Anexo de dicha Ley, del que se excluyen las de mayor presencia en el Archipiélago, pueden constituirse como empresas ZEC e instalarse en el territorio canario y contribuir así a diversificar su economía.

Llegados a este punto conviene matizar uno de los tópicos más extendidos acerca de la misión principal de la ZEC: la atracción de capitales exteriores. Es cierto que en la exposición de motivos de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias se comenta acerca de dicho instrumento que "resulta fácil aventurar la efectividad de las posibilidades que se ofrecen en orden al establecimiento de capitales y empresas exteriores, los cuales han de colaborar, sin duda, junto con los capitales y empresas autóctonos, al deseado desarrollo económico del archipiélago". No obstante, del tenor literal de la Ley, expuesto en el primer párrafo de este apartado, así como del contenido de la carta de ayuda estatal N 376/2006 sobre la ZEC, donde se afirma que "el instrumento principal para lograr este objetivo consiste en conceder incentivos fiscales a favor de la localización de empresas y capitales en las Islas Canarias, atraídos por las ventajas inherentes a la creación de la Zona Especial Canaria...", no se puede inferir que la ZEC esté ideada única y exclusivamente para atraer capital extranjero, por lo que es desde una perspectiva más amplia (que también considere la relevancia del capital local destinado a actividades diversificadoras) desde la que debe establecerse el objetivo que persigue la ZEC.

[1] Esta definición es el literal recogido en el Artículo 28 del Real Decreto-ley 2/2000, de 23 de junio, de Modificación de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

Aunque las líneas anteriores resulten clarificadoras acerca del objetivo que se perseguía con la introducción del incentivo económico-fiscal denominado Zona Especial, no hace mención del papel que debe jugar en este marco el Consorcio de la ZEC. Precisamente, el artículo 37 del Real Decreto-Ley 2/2000, de 23 de junio, indica que las funciones de supervisión y asesoramiento de las entidades constituidas dentro de este marco serán desempeñadas por el Consorcio de la ZEC, junto con aquéllas destinadas a promover y facilitar los servicios necesarios para el adecuado funcionamiento de la ZEC y de las empresas adscritas, siendo también de su responsabilidad el Registro Oficial de Entidades ZEC (ROEZEC).

De la lectura de las funciones encomendadas al Consorcio de la ZEC se puede establecer la existencia de dos referencias claves para dicha institución. La primera es desarrollar las tareas y las labores propias de organismo de supervisión del correcto uso del instrumento ZEC, así como asesorar en todo lo relativo al acceso al mismo y a las condiciones de su disfrute. La segunda es más proactiva que la primera, puesto que supone tomar o llevar a cabo aquellas iniciativas que fomenten el uso de la ZEC; es decir, promocionar el instrumento fiscal.

Una de las dos funciones principales del Consorcio de la ZEC es ejercer las labores de supervisión y asesoramiento de las entidades ZEC, por lo que este aspecto tiene que ser tomado especialmente en cuenta a la hora de marcar las prioridades estratégicas para el Consorcio. Hecha esta aclaración y dado su papel como uno de los principales agentes económicos implicados en el desarrollo de la región canaria, el Consorcio en la práctica se ha comprometido con la coordinación de la ejecución de los acuerdos firmados con el resto de organismos e instituciones, tanto públicos como privados, así como a contribuir a mantener un equilibrio dentro del sistema regional con el fin de aprovechar mejor los procesos de colaboración y difusión existentes. Más que ser una función asignada por mandato, ha terminado siendo una necesidad para el buen funcionamiento del incentivo fiscal.

En estas breves pinceladas se esquematizan tanto el objetivo fundamental de la creación del instrumento fiscal, como las funciones que se le encomienda a la institución responsable de la gestión de dicha herramienta: el Consorcio de la ZEC.

A modo de resumen se puede concluir que el objetivo fundamental de la ZEC es promover el desarrollo económico y social del archipiélago y la diversificación de su estructura productiva, independientemente de la procedencia del capital. En el funcionamiento del instrumento fiscal, el logro de tal objetivo puede cuantificarse

mediante la medición del impacto del valor añadido generado por las empresas ZEC en el conjunto de la economía canaria, así como su contribución al empleo. Por construcción, estos indicadores también señalan el efecto diversificador puesto que el impacto de las actividades que pueden realizar las empresas ZEC se materializa en sectores (determinados en el listado que figura en el Anexo del Real Decreto-Ley 2/2000, de 23 de junio, por el que se modifica la Ley 19/1994) que por sí mismos contribuyen a diversificar el tejido productivo canario.

Este punto no es baladí puesto que indica que el legislador y los agentes económicos canarios cuando dieron forma definitiva a la ZEC le dejaron un espacio de actuación concreto y acotado. La misión no es transformar al conjunto del tejido económico o empresarial insular. Su finalidad confluye con la generación de nuevos espacios de especialización sectorial que permitan ir introduciendo actividades inexistentes hasta la fecha en la realidad canaria y que, además, se constituyan con un tamaño de cierta entidad (con más de 5 trabajadores en isla capitalina o 3 en no capitalina). Su propia definición marca directamente la vara de medir que debe ser empleada para evaluar el impacto de la ZEC y este punto no debiera ser nunca perdido de vista, aunque lo cierto es que nunca se ha tenido en cuenta.

En la evaluación o en el juicio público sobre la ZEC siempre se han producido comparaciones con otros incentivos, y principalmente con la Reserva para Inversiones en Canarias (RIC). Pero esta es de partida una comparación sesgada y desequilibrada puesto que mientras que en la RIC pueden entrar al juego todas las empresas canarias independientemente de su forma jurídica (incluso autónomos y profesionales), su tamaño, el sector de actividad… en la ZEC el campo de juego está muy restringido. Para poder hacer comparaciones justas, debemos equilibrar los puntos de vista.

En cuanto al Consorcio, éste tiene por misión desarrollar la labor de promoción del incentivo fiscal ZEC para que llegue al conocimiento del mayor número posible de potenciales inversores, así como realizar las labores de asesoramiento y seguimiento de las empresas acogidas al incentivo fiscal, principalmente la coordinación con el resto de las instituciones locales.

La presencia del Consorcio es básica para el buen funcionamiento del incentivo fiscal porque a diferencia de otros incentivos como la RIC o la Deducción por Inversiones en Canarias, la Bonificación a la producción de bienes corporales… que se aplican directamente por las empresas y profesionales promovidos por sus asesores fiscales, en el caso de la ZEC se requiere de un agente activo que la promocione, porque en

gran medida se trata de buscar proactivamente empresas interesadas en operar en la Zona, no sólo además de buscarlas en el exterior sino incluso también en el ámbito local de Canarias. Esta es una limitación importante para la ZEC porque, por definición, el éxito de la ZEC estará estrechamente atado a los medios de los que disponga su Consorcio.

Nos encontramos así con dos elementos básicos de cara a la discusión sobre el impacto del instrumento fiscal. El primer aspecto tiene que ver con la configuración teórica de la Zona Especial, y las derivaciones que ello conlleva para poder realizar una evaluación justa. En segundo término, contamos con una estructura institucional, que es el Consorcio, que condiciona las posibilidades de éxito del incentivo, toda vez que sabemos que éste no funcionaría sólo y de forma aislada como sí que sucede con otros instrumentos del REF canario.

El simple repaso de los principales conceptos que definen la ZEC y el Consorcio que la gestiona nos alerta sobre aspectos variados a tener en consideración sobre su funcionamiento y sobre una aproximación adecuada a su evaluación de impacto económico.

Pero existe otro elemento que también requiere un análisis previo antes de iniciar el estudio más específico de los datos. Aunque no se comente mucho, los que conocen bien la ZEC saben que su diseño o configuración actual contiene múltiples reminiscencias de intentos anteriores de definición del instrumento fiscal. La normativa que es válida hoy arrastra elementos de concepciones anteriores que explican algunos anacronismos en la Ley. Este proceso de evolución histórica es importante tenerlo en cuenta a la hora de comprender elementos relevantes de la ZEC, por lo que debemos dedicar algo de espacio a explicar esta cuestión.

La ZEC se puso en marcha un 23 de junio de 2000 y está a punto de alcanzar su mayoría de edad en los próximos meses. En estos 18 años de vida ha experimentado no pocos cambios en su definición legal, lo que ha dado lugar a diferentes etapas y periodos. Sus primeros esbozos eran muy diferentes a lo que este incentivo ha terminado siendo, teniendo un nivel de alcance y aspiraciones que iban notablemente más lejos que la figura que hemos descrito en este apartado. A nuestro juicio esta circunstancia afectó a las expectativas que se crearon respecto al funcionamiento del instrumento, asignándosele mayor potencial transformador sobre la economía canaria, del que efectivamente la ZEC posee en la actualidad. Sobre este particular entramos a continuación, con un análisis pormenorizado de todas estas transformaciones.

3. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA DE LA ZEC

La ZEC, autorizada por la Comisión Europea el mes de enero de 2000 y prorrogada en diciembre de 2006 y en diciembre de 2014, ha sido objeto de múltiples procesos de negociación que han provocado diversas modificaciones con respecto al concepto inicial.

El primer proceso vino motivado por la entrada de España en la Comunidad Económica Europea el 1 de enero de 1986, un hecho que obligaba a adaptar la estructura del Régimen Económico y Fiscal (REF) a la normativa comunitaria. Cabe recordar que, pese a que Canarias entró en Europa con unas peculiaridades recogidas en el Protocolo II de Adhesión, donde se especificaba que se quedaba fuera de algunas políticas comunitarias, en especial de la agrícola y del cordón aduanero, junto a la no aplicación del IVA en las islas, determinados aspectos del REF sí debían ser reformulados para poder integrarse en el marco legal comunitario. Curiosamente se comenzó con el apartado fiscal, que se aprobó en 1991, para tres años más tarde cerrar el económico, cuando en este tipo de procesos suelen plantearse primero las bases económicas para luego establecer cuáles serán las de naturaleza fiscal, pero la urgencia por homogeneizar el tema fiscal en el contexto europeo hizo que las tornas se invirtieran.

Ya en 1987 se iniciaron los primeros borradores sobre una futura Zona Especial que se planteaba en un documento titulado "Canarias como Zona Especial de ocio, comercio y transacciones invisibles", que fue el embrión de lo que hoy es la ZEC. En principio, este proyecto era para una Zona Especial de unas islas con su sistema de adhesión diferenciado, aunque el objetivo final en estos trece años de borradores y negociaciones era el mismo: incrementar el desarrollo de nuestro espacio geográfico.

Las primeras estimaciones sobre el impacto que esta Zona Especial supondría sobre la economía de las islas apuntaban a la generación de una inversión de 100.000 millones de pesetas y la creación de al menos de 5.000 empleos. No se pretendía vender la ZEC como un paraíso fiscal por el miedo a que las Islas fueran un centro de blanqueo de dinero, aunque sí se deseaba dar mayor libertad en todos los ámbitos con una baja fiscalidad, secreto bancario y diferenciación entre residentes y no residentes.

Las sociedades que podían operar en las Islas eran de todo tipo, incluidos los establecimientos financieros, y ya se hablaba incluso de la creación de un registro especial de buques, de un centro de contratación de mercancías y de la creación de un

mercado de monedas, valores y futuro; todos ellos con una sencilla tramitación burocrática y sin la aplicación del control de cambios.

Mientras el proyecto se debatía en los círculos económicos y sociales, el Parlamento de Canarias aprobaba en 1989 la plena integración de Canarias en la Unión Europea, lo que conllevaba adaptarse a la normativa comunitaria. No obstante, si se analiza en profundidad, se observa que todo lo esencial se mantendría en el texto; sólo se terminó suprimiendo aquellos aspectos que, de ninguna manera, iban a ser admitido en Europa.

Como es sabido, la Ley 19/1994, de 6 de julio de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF) aspiraba a armonizar y adecuar coherentemente las especialidades económico-fiscales de Canarias con la normativa nacional y comunitaria, contribuyendo, de este modo, a adaptar el REF a la nueva realidad económica y social. Dicha Ley le da a la ZEC una gran importancia pues destina el capítulo V de la misma a la Zona Especial con un amplio articulado (artículos 28-71). Teniendo en cuenta que la Ley solo tiene 79 artículos, la ZEC es el producto estrella de esta.

La base del instrumento es ese primer borrador de ZEC de 1987, aunque con las lógicas modificaciones pues había que considerar toda la normativa comunitaria. Ya en el artículo 28 se pueden observar las diferencias al hablar del principio de estanqueidad geográfica y de la vigencia hasta el año 2024. Se mantenía que las entidades ZEC sólo podrían hacer operaciones con no residentes y el Consorcio de la ZEC era el órgano rector con las funciones de organizar, autorizar las entidades aspirantes y promocionarla. En relación con las sociedades se mantiene que uno de los administradores debe residir en Canarias y se determina un capital mínimo totalmente desembolsado de un millón de pesetas (6.000 euros). En el ámbito fiscal se establece que el Impuesto de Sociedades que afecte a las entidades ZEC tendrá un tipo reducido del 1 por ciento, quedando también exentas de la imposición indirecta, tanto estatal como autonómica o local, así como del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Tampoco el IGIC se aplicaba, ya fuera por actividades entre empresas ZEC o con no residentes en España y, respecto a los tributos locales, el Consorcio podría suscribir convenios con las entidades locales para determinar una cifra global de tributación.

Las tasas se siguen manteniendo en relación con la inscripción y de permanencia, que sería anual, como tributos que ayudarían a la financiación del Consorcio. Para las entidades financieras se establecía en el capítulo IV su régimen especial con amplitud,

haciendo hincapié en las de seguros y en la creación de la Bolsa de valores. Las entidades que se dedicaban a la manipulación, producción, transformación o comercialización de mercancías, debían desarrollar sus actividades en las áreas geográficas ZEC que estuvieran cerca de puertos y aeropuertos, estableciendo con posterioridad las sanciones por la no aplicación de la normativa. Fuera de lo que es el articulado de la ZEC, el REF del 94 incluye las zonas francas y el Registro Especial de buques y empresas navieras. Posteriormente se aprobaron determinadas actualizaciones mediante el Real Decreto-Ley 3/1996, de 26 de enero, de reforma parcial de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

A pesar de estas reformas, a consecuencia de la propia evolución de la normativa comunitaria y en particular en materia de ayudas estatales, así como por el proceso de consolidación del mercado interior, la Comisión Europea siguió advirtiendo sobre la posible incompatibilidad de la regulación del régimen de la ZEC con el ordenamiento comunitario. La normativa sobre la ZEC sufrió unas pequeñas modificaciones con el Real Decreto-Ley 3/96 del 26 de enero que pretendía apuntar más la regulación a las normas comunitarias vigentes pero que no afecta a los elementos esenciales, lo que explica que se hiciera con un Real Decreto.

Ante el encallamiento de las negociaciones, el Gobierno de España, consciente de la importancia que la aplicación de dicho régimen podría representar para la economía canaria, decidió abrir un período de consultas con las autoridades comunitarias al objeto de solventar los problemas que les planteaba la norma vigente, proponiendo una nueva regulación que fue notificada oficialmente a la Comisión Europea el 16 de diciembre de 1998.

Este proceso dio lugar a la autorización manifestada por la Comisión Europea y comunicada por carta a las autoridades españolas de fecha 4 de febrero de 2000, para la modificación del Régimen de la Zona Especial Canaria, autorización que se concreta en el ordenamiento interno mediante las modificaciones que introduce el Real Decreto-Ley 2/2000, de 23 junio y el Real Decreto-Ley 12/2006, de 29 de diciembre por los que se actualiza la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y otras normas tributarias. Dentro de las novedades introducidas, relativas al ámbito subjetivo de aplicación del régimen de la ZEC y las que conciernen a su esfera organizativa, el Real Decreto-Ley 2/2000 reconoció en su Preámbulo la

necesidad de buscar la armonía entre la normativa interna del Reino de España y las disposiciones del Derecho comunitario.

Tanto el Real Decreto-ley 12/2006, de 29 de diciembre, como el Real Decreto-ley 2/2000, de 23 de junio, contribuyeron a actualizar y prorrogar el plazo de vigencia del régimen fiscal especial aplicable en Canarias hasta el 31 de diciembre de 2019 para las entidades que se inscribieran en el registro oficial antes del 31 de diciembre de 2013.

Por tanto, aprobada la norma legal ajustada a la nueva autorización comunitaria, procedía aprobar las normas reglamentarias necesarias para cumplir con las siguientes finalidades: desarrollar las remisiones que se encuentran en el texto legal, esclarecer determinados aspectos del mismo, con el objeto de ofrecer mayor seguridad jurídica a los particulares sobre los criterios que deben regir la aplicación de los beneficios tributarios regulados, y reducir el nivel de conflictividad jurídica puesta de manifiesto en el pasado. Igualmente, se procedió a determinar algunos conceptos que se incorporaron tras la reforma introducida en diciembre de 2006 que tienen su origen en el Derecho comunitario y que no habían sido utilizados con anterioridad por nuestras normas fiscales.

Con este objetivo se publicó el Real Decreto 1758/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, en las materias referentes a los incentivos fiscales en la imposición indirecta, la reserva para inversiones en Canarias y la Zona Especial Canaria, con el que se pretende completar el desarrollo reglamentario de determinados beneficios fiscales establecidos en dicha Ley 19/1994.

Finalmente, el Anuncio de 29 de abril de 2008, hace pública la Instrucción de organización, gestión y procedimiento del Registro Oficial de Entidades de la Zona Especial Canaria en base a las modificaciones normativas mencionadas, que aconsejaban la revisión de las disposiciones de la Instrucción del Consejo Rector de la Zona Especial Canaria, de 25 de enero de 2007, de Organización, Gestión y Procedimiento del registro Oficial de Entidades de la Zona Especial Canaria.

El proceso de revisión normativa de la ZEC ha tenido como último capítulo los cambios introducidos por el Real Decreto-ley 15/2014, de 19 de diciembre, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, que en los apartados tres a diecisiete de su artículo único plantea diferentes cambios en la ZEC que mejoraron claramente su configuración fiscal, extendiendo su periodo de vigencia hasta el 31 de diciembre de

2026 y reforzando el potencial fiscal de la medida, entre otras muchas cuestiones, pero conservando la lógica de diseño aprobada en el texto de 2000.

En resumen, inicialmente la ZEC se plantea como una auténtica "zona off-shore" que incluía actividades de naturaleza financiera. La adaptación a las normas de la Unión Europea implicó un cambio de diseño que si bien afecta a la filosofía del instrumento fiscal deja algunos residuos de la etapa anterior, que podrían incidir negativamente en la evaluación informal del funcionamiento de la ZEC por parte de los agentes económicos y sociales del archipiélago.

Este sesgo conceptual que todavía guarda reminiscencias del pasado dificulta una valoración objetiva de la Zona Especial y su funcionamiento. Sería adecuado hacer un esfuerzo por transmitir que la ZEC de hoy no es lo que se pretendió un día que fuera. Sus objetivos son otros y su potencial está muy restringido en el diseño actual. Cambiar la vara de medir en la opinión pública es básico si queremos poder realizar un ejercicio equilibrado de evaluación del funcionamiento de la ZEC y de lo que aporta a la economía de las Islas.

4. EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LA ZEC

Uno de los grandes asuntos pendientes en el ámbito del conocimiento sobre nuestro Régimen Económico y Fiscal (REF) consiste en evaluar la aportación que la Zona Especial Canaria (ZEC) ha realizado a la economía y la sociedad de las Islas Canarias. En el pasado se han realizado algunas aproximaciones como, por ejemplo, en Olivera (2010), pero estos esfuerzos han sido limitados en cuanto a su alcance, fundamentalmente por la disponibilidad de información.

El núcleo fundamental de este trabajo, que se materializa en este apartado, consiste precisamente en hacer un esfuerzo adicional a los realizados hasta el presente para indagar en la relevancia de las entidades ZEC sobre la economía del archipiélago y poder así valorar su peso estratégico dentro del conjunto de instrumentos de incentivación económica con los que cuentan las Islas. En apoyo a este interés se realizará una comparación con otras políticas o incentivos fiscales para poder hacer una evaluación justa entre "pares".

4.1. Información utilizada

Como primer paso antes de comenzar el análisis hemos de destacar las fuentes empleadas para poder hacer el estudio. Esta cuestión es fundamental de cara a dar cuentas de la fiabilidad de la información utilizada y también para poner de manifiesto uno de los principales problemas con los que debemos luchar a la hora de realizar un examen riguroso del funcionamiento de la ZEC: la escasez de información y la información incompleta.

Para hacer el análisis se ha contado con información suministrada por el propio Consorcio de la Zona Especial Canaria, acerca de las entidades inscritas en el Registro Oficial de Entidades de la ZEC (ROEZEC). En el mismo no sólo se incluyen datos vinculados al sector de actividad, sino también a los compromisos de empleo y de inversión. En cualquier caso, estos datos no son vinculantes, por lo que para sustituir los datos anteriores se ha utilizado la información recopilada por el Consorcio a la hora de desempeñar sus labores de inspección y control de requisitos de las entidades. Entre esa labor se recoge información relativa al empleo procedente de la Seguridad Social, que será nuestra referencia a la hora de delimitar el verdadero alcance de los datos en este punto.

Respecto a la inversión, las limitaciones son mucho más acusadas. Se podría estimar su cuantía utilizando información detallada de las cuentas anuales comparando dos años consecutivos. De tal forma que la diferencia entre sus inmovilizados, descontando las amortizaciones, nos debería dar la inversión anual realizada en el ejercicio.

Sin embargo, la información disponible en fuentes oficiales sobre el inmovilizado suele venir en términos agregados, incorporando todo tipo de inversiones que pueden no ser elegibles para materializar las inversiones exigidas en el cumplimiento de los objetivos de la ZEC. En cualquier caso, se podría hacer una aproximación a este punto para tener un referente válido, aunque con menor grado de fiabilidad que la que se alcanza con relación a las cifras de empleo. Pero, sin lugar a duda, esta vía requeriría un esfuerzo importante de homogeneización de bases de datos y la extracción de información masiva a través del registro mercantil o de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria durante varios años, lo que sobrepasa el alcance de este estudio. Cualquier intento serio de evaluar las inversiones en el ámbito de la ZEC y compararlo con un entorno homogéneo de empresas deberá ser abordado en un estudio posterior específico puesto que, el Consorcio no tiene acceso directo a esta información por parte de las empresas ni a través de ninguna otra vía indirecta.

De lo comentado anteriormente se extrae que la información obtenida directamente por el propio Consorcio de la ZEC es limitada para poder hacer una evaluación detallada de las principales repercusiones que el instrumento fiscal puede tener sobre el tejido empresarial y la economía. Se requiere complementar esta información con fuentes adicionales.

La primera y más relevante desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo es la aportada por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) en el marco del acuerdo de colaboración de información fiscal que mantienen ambas administraciones. De las declaraciones del modelo 200 del Impuesto de Sociedades se pueden extraer importantes muestras de información, suficientes para poder profundizar algo más en la comparativa de cifras y de magnitudes. Contando con una ventaja destacada y es que la AEAT publica información agregada de estas mismas magnitudes para el conjunto de la economía canaria, lo que permitiría relativizar el peso de las entidades ZEC sobre el conjunto de entidades que operan en las islas.

Lamentablemente el alcance del acuerdo de intercambio de información es limitado y no se aporta la información suficiente para poder hacer análisis algo más complejos como, por ejemplo, la estimación del valor añadido de las entidades de la ZEC, lo que

permitiría comparar magnitudes de mayor significación económica. Por otra parte, nos encontramos restringidos por el hecho de que la AEAT solo comparte con el Consorcio la información de entidades que en el modelo 200 se identifican como entidades ZEC, dejando de lado aquellas otras entidades que a pesar de que están activas en el ROEZEC, en la estrategia fiscal de ese ejercicio concreto han determinado no acogerse a las ventajas del régimen.

Pudiera resultar extraño, pero veremos que esta circunstancia se produce con cierta frecuencia puesto que Canarias es tierra de múltiples incentivos fiscales y las circunstancias empresariales también pueden ser varias y, empresas con bases imponibles negativas o con bases negativas en ejercicios anteriores, pueden determinar razonable no utilizar las ventajas del incentivo ZEC dentro de su estrategia de optimización fiscal.

Igualmente, de la información obtenida por el acuerdo de intercambio con la AEAT también se produce la casuística de una serie de entidades sobre las que la Agencia no tiene información detallada, por lo que si no se deseaba perder dicha información era necesario utilizar alguna otra fuente de suministro de dichos datos.

El problema que genera esta circunstancia para los objetivos de este estudio es que nos limita el acceso a la información detallada (aunque restringida, como ya hemos apuntado) que proporciona el intercambio de información con la AEAT. Por tanto, hemos tenido que utilizar otra fuente adicional de información para completar el conjunto del panorama de entidades ZEC.

En concreto, hemos recurrido a información suministrada por el registro mercantil sobre algunos indicadores financieros de las empresas. Por desgracia la información disponible no es tan amplia como la de la AEAT, pero al menos nos permite obtener el importe neto de la cifra de negocios y del empleo.

Con la información anterior pudimos reunir una información relativamente detallada del conjunto de entidades activas en el ROEZEC y, al mismo tiempo, hacer una evaluación sobre el estatus de estas y de su contribución a la economía canaria.

Respecto a este último aspecto, parece lógico pensar que cualquier evaluación del impacto de las entidades ZEC sobre la actividad económica del Archipiélago requiere de un marco y unos datos de referencia. Este marco debe venir definido por las empresas no financieras que operan en Canarias y por sus principales datos macroeconómicos,

como empleo creado, producción, salarios… Es decir, necesitamos hitos comparativos para poder extraer conclusiones.

Para ello se ha recurrido a varias fuentes de información oficiales que han permitido completar este panorama. En primer lugar, se ha contado con la colaboración del Observatorio de Empleo de Canarias (OBECAN) para la obtención detallada de información por islas de las empresas dadas de altas cada ejercicio económico entre 2014 y 2017 con determinadas características, lo que nos proporcionó una escala comparativa interesante para poner en contexto los datos de entidades inscritas y dadas de alta cada año en el ROEZEC.

En segundo lugar, se utilizó la información recopilada por el Instituto de Estadística de Canarias (ISTAC) para describir la estructura empresarial existente en Canarias por tipología societaria y activas en dos momentos de referencia esenciales en este estudio: cierre de 2016 y cierre de 2017.

En tercer lugar, en el ámbito de los costes laborales y salariales se utilizó la información de referencia elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en su Encuesta Anual del Coste Laboral, que nos permite obtener información detallada sobre el coste medio por empleado en el que incurren las empresas canarias y poder así compararlo con el realizado por las entidades ZEC.

Finalmente, una fuente de información especialmente útil ha sido la obtenida de las estadísticas de la AEAT sobre la Cuentas Anuales declaradas en el Impuesto de Sociedades que permitieron ofrecer una referencia adecuada para varios indicadores macroeconómicos relevantes en este estudio como la producción generada por las sociedades no financieras canarias.

4.2. Metodología utilizada y base teórica

Además de contar con la información y los datos adecuados, proceder a una evaluación del impacto, que la Zona Especial Canaria puede aportar a la economía canaria, requiere de una base lógica teórica que permita poner en contexto la información y medir el impacto de forma adecuada.

Como paso inicial debemos posicionar el peso que las entidades ZEC están teniendo en diversos ámbitos de la economía de las islas, por ejemplo, en el número total de

sociedades o entidades activas o creadas, en el empleo existente, en la producción anual, en las remuneraciones de los asalariados y otros indicadores similares.

Hacer esta comparación sobre el conjunto del "universo" empresarial canario puede dar lugar a interpretaciones sesgadas o erróneas. Como tuvimos ocasión de explicar con detalle en el primer apartado, hemos de partir de la base de que la ZEC tiene por finalidad contribuir al desarrollo y progreso económico y social del archipiélago mediante la diversificación de su estructura económica. Esto pone de manifiesto que su foco se orienta hacia aquellos ámbitos sectoriales con menos presencia en las islas y, por tanto, en los que nuestras condiciones económicas de base son menos favorables para su desarrollo, como las actividades industriales, la construcción especializada o de rehabilitación, y muchos servicios con poca implantación en las islas.

Por definición, al incentivo se le ha permitido tener un campo de juego sectorial limitado, puesto que aquellas actividades con mayor demanda de emprendimiento, tanto por los operadores locales como extranjeros (véase Olivera, 2010), se encuentran vetadas.

A esta limitación sectorial hemos de sumar otras restricciones que también son bastante relevantes. La primera va asociada a las exigencias de empleo. Para poder constituir una entidad ZEC, los promotores deben garantizar un empleo mínimo de 5 personas si la entidad se localiza en alguna de las dos islas capitalinas y de 3 personas si lo hace en isla no capitalina. Teniendo en cuenta el alto peso que las empresas de menos de 5 trabajadores tienen en la economía canaria, esto supone una restricción más que notable. Esta restricción es incluso más acusada cuando tenemos en cuenta que las entidades ZEC pueden haber sido constituidas desde 2000 en adelante, que es cuando se puso en marcha el incentivo. Hay que tener presente que una importante mayoría de las empresas con más trabajadores del archipiélago fueron creadas antes de 2000, por lo que en esta comparativa se nos limitan mucho las opciones.

A esto hemos de sumar otra circunstancia no menos relevante y es que no cualquier forma jurídica es válida para constituirse como entidad ZEC. Los autónomos y otras fórmulas societarias quedan excluidas, quedando en la práctica restringida las entidades a sociedades anónimas y limitadas y a sucursales.

Lo interesante de realizar este ejercicio es que nos permitirá mostrar cómo al ir focalizando la atención cada vez en el ámbito más concreto de influencia de la ZEC, su

relevancia en las cifras globales de Canarias es más notable, visualizando un peso o influencia que en determinados años ha llegado a ser bastante destacado.

Del mismo modo, podremos también calcular algunos indicadores medios para las empresas de la ZEC como su producción por entidad o trabajador, o el coste laboral medio, lo que nos permitirá comparar el perfil tipo de la entidad ZEC con el de la empresa media canaria para identificar diferencias relevantes entre ambas. Obtendremos de este modo una imagen de, no sólo lo que aportan las entidades ZEC cuantitativamente a la economía canaria, sino también nos permitirá conocer cuál es su aportación cualitativa.

Finalmente, este ejercicio debe terminar con una evaluación comparada de la ZEC como herramienta de política económica. ¿Es un buen instrumento cuando lo comparamos con otras alternativas? ¿Vale la pena seguir apostando por este instrumento o habría que poner más énfasis en la defensa de otros? Las respuestas a estas preguntas son clave para la toma de decisiones y para la toma en consideración y evaluación del propio instrumento.

Para tratar de ofrecer una respuesta lo más sólida posible hemos diseñado un test comparativo que podemos aplicar a otros dos instrumentos o herramientas de política económica en Canarias. El test consiste en cifrar el número de empleos que genera por cada millón de euros de recursos públicos "invertido" una serie de políticas o incentivos fiscales. Por millón de euros invertido nos podemos referir no sólo a inversión pública directa, sino también al coste fiscal asociado a determinadas medidas o, incluso, los gastos de gestión asociados a la gestión del incentivo.

Para ello mediremos, en primer lugar, el impacto de los fondos estructurales recibidos por la Comunidad Autónoma de Canarias en el periodo 2000-2006 y su capacidad para generar empleo. En segundo lugar, ponderaremos la capacidad de generación de empleo asociada a la Reserva para Inversiones en Canarias (RIC) y el torrente de recursos públicos que se sacrificaron en términos de coste fiscal como equivalente a la inversión, en el periodo 1994-2007. En tercer lugar, sobre la ZEC evaluaremos su capacidad para generar empleo y la compararemos con dos aportaciones públicas que conlleva este instrumento: la primera es el coste fiscal asociado a la medida y la segunda es la financiación pública de la estructura del Consorcio de la ZEC. En este caso se hará el balance para el periodo 2012-2016.

Este ejercicio nos permitirá obtener un ratio comparativo que determinará qué instrumento o herramienta es más eficiente desde la perspectiva de lograr resultados deseables (generación de empleo) respecto a la inversión de recursos públicos que su funcionamiento conlleva. Tendremos así un elemento de comparación útil que podrá ayudarnos a adoptar decisiones y a defender unos instrumentos frente a otros sobre una base sólida y bien argumentada.

4.3. Análisis de los resultados obtenidos: el peso de la ZEC en la economía canaria

Iniciamos el análisis de resultados delimitando de forma adecuada la información disponible y filtrando aquella perteneciente a entidades que podemos considerar activas de aquellas otras sobre las que todo parece apuntar que se encuentran inactivas.

En este sentido, tenemos que partir de la premisa de que algunas de las entidades que se encuentran recogidas en el ROEZEC como entidades activas, lo son desde la perspectiva administrativa, pero no desde un punto de vista operativo. Esto deriva de la complejidad de dar de baja de oficio a una entidad del ROEZEC, a pesar de que se tengan fundadas sospechas de su inactividad económica. Estas limitaciones son ampliamente conocidas por los órganos de dirección del Consorcio y se han propuesta múltiples mecanismos para agilizar estos procedimientos, sin excesivo éxito hasta la fecha.

Por tanto, una de las aportaciones de este estudio también consiste en ayudar a tener con mayor claridad una imagen ajustada de qué entidades están realmente activas en el ROEZEC y cuáles parece que no mantienen actividad.

A 31 de diciembre de 2016 figuraban en los registros del ROEZEC **como activas** un total de 524 entidades, las cuales habían ascendido hasta un total de **569 en 2017,** fruto del alta de un total de 94 nuevas inscripciones y 49 bajas.

Un primer ejercicio que podemos realizar contando con esta información es identificar el peso de estas sociedades en el conjunto del tejido empresarial canario. Para ello podemos utilizar dos aproximaciones. La primera es calcular el porcentaje que, esas 524 empresas en 2016 o 569 en 2017, suponen sobre el total de sociedades en Canarias. Para ello podemos utilizar los datos recopilados por el ISTAC partiendo de los datos de empleadores generados por la Seguridad Social.

De acuerdo con esta información, en el cuarto trimestre de 2017 había activas en Canarias un total de 61.516 empresas, lo que suponía un incremento de 1.082 entidades respecto a las 60.424 de finales de 2016. En términos comparados, **las empresas activas en el ROEZEC supondrían un 0,92% del total de empresas del archipiélago en 2017** y de un 0,87% en 2016, un nivel bastante moderado y discreto.

Ahora bien, estas cifras hacen referencia al conjunto de entidades, independientemente de su forma jurídica, su nivel de empleo y su sector de actividad económica. En la Tabla 1 se incluyen los datos sobre cómo va descendiendo el número total de entidades de base para hacer la comparativa cuando vamos introduciendo las características de las entidades ZEC. Tomando de referencia el año 2017 vemos que al tomar la forma jurídica societaria que pueden adoptar las entidades ZEC (sociedad anónima y limitada), de 61.516 pasamos a 27.877. Cuando incluimos las limitaciones de empleo que imponen los requisitos o exigencias mínimas de la ZEC, la cifra baja hasta las 12.851 entidades[2].

Un último esfuerzo lo realizamos al delimitar qué sectores pueden beneficiarse de las ventajas que ofrece la ZEC. Como sabemos, la identificación sectorial viene definida a cuatro dígitos del código NACE rev. 2, por lo que se establece un grado de detalle con el que no se suele contar a la hora de realizar análisis estadísticos, especialmente a nivel regional o insular. Es por ello por lo que la aproximación en el conjunto de empresas activas en Canarias debe realizarse a un nivel de desagregación de 21 sectores económicos. Suele ser frecuente que en algunos sectores a este nivel de agregación algunas actividades sean autorizadas para operar en el ámbito de la ZEC,

[2] Los datos del ISTAC incluyen una división del número de entidades activas en función del número de asalariados en diferentes umbrales o escalas. La clave está en la escala que va de 3 a 5 trabajadores. Parte de las empresas que se incluyen en dicha escala cumplirían con los criterios de la ZEC, pero no todas. Cumplen las situadas en islas no capitalinas (sobre lo que no tenemos información detallada) y las de 5 en las islas capitalinas. Como criterio de decisión se adopta la decisión de asignar un 17,5% de estas entidades como cumplidoras de los requisitos ZEC, lo que viene a recoger el peso de las empresas de las islas no capitalinas sobre el global de Canarias y un margen adicional para asignar parte del resto de las capitalinas a las entidades con 5 empleados. Obviamente, esto no deja de ser una aproximación provocada por la ausencia de datos más precisos, aunque consideramos que bastante ajustada a la realidad.

mientras que otras quedan al margen. Ello fuerza a establecer criterios para repartir, dentro de dichos sectores, el conjunto de empresas que se pueden englobar dentro de la ZEC y cuáles no[3]. Al final, después de pasar por este filtro, concluimos que **las empresas que tienen la forma jurídica, cumplen los requisitos mínimos de empleo y operan en sectores permitidos para la ZEC se cifraron en 5.502 durante el año 2017,** ascendiendo levemente respecto a las 5.291 de 2016.

[3] La asignación se realizó siguiendo las siguientes pautas: 10% de las actividades del sector Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (sólo acuicultura), el 100% de la industria manufacturera, el 20% de las empresas de suministro de energía, eléctrica, gas, vapor y aire (energías renovables), el 20% de las actividades de suministro de agua y actividades de saneamiento, el 15% de las actividades de construcción (rehabilitación y renovación), un 50% de las actividades de comercio (mayorista), el 100% de las actividades transporte y almacenamiento, el 100% de las actividades de información y comunicaciones, el 100% de las actividades profesionales, el 100% de las actividades administrativas y servicios auxiliares, el 20% de las actividades de educación (superior y privada), el 5% de las actividades sanitarias y de servicios sociales, y el 5% de las actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento.

Tabla 1.- Empresas activas en Canarias con requisitos ZEC: 2016 y 2017

	2016	2017
Total empresas	60.434	61.516
Empresas forma jurídica ZEC	26.991	27.877
Empresas forma jurídica y empleo ZEC	12.214	12.851
Empresas forma jurídica, empleo y sectores ZEC	5.291	5.502
Empresas ROEZEC	524	569
% sobre total:		
Total empresas	0,87%	0,92%
Empresas forma jurídica ZEC	1,94%	2,04%
Empresas forma jurídica y empleo ZEC	4,29%	4,43%
Empresas forma jurídica, empleo y sectores ZEC	9,90%	10,34%

Fuente: Consorcio de la Zona Especial Canaria e Instituto Canario de Estadística.

Esta información nos permite calcular el peso de las empresas activas en el ROEZEC respecto al conjunto de empresas existentes y activas en Canarias. Partimos del peso que adquieren las entidades ZEC sobre el total regional, que no supera el 1%, y vamos viendo cómo ganan peso a medida que delimitamos de forma más precisa el ámbito de actuaciones (el campo de juego) que permite la normativa de la ZEC. **Al final nos encontramos con que las entidades ZEC suponen en torno a un 10% de las empresas totales del archipiélago que reúnen las características para poder ser entidad ZEC.** Es más, ésta es una estimación prudente en la medida que ese grupo de empresas que hemos ido delimitando se incluyen no sólo empresas creadas después de 2000, sino también todas aquellas que se fundaron antes y siguen funcionando en la actualidad. Como no hemos podido corregir por este factor de antigüedad, al que nos condiciona la ZEC que entró en vigor en el año 2000, tenemos que presentar los datos de este modo, pero claramente se infravalora el verdadero

peso de las entidades ZEC sobre aquellas empresas activas en Canarias que cumplen con los requisitos para poderse acoger a dicho incentivo.

Un modo de resolver esta problemática consistiría en comparar el alta de empresas en Canarias con las altas que se produce cada año en el ROEZEC. De este modo nos podemos concentrar en los años más cercanos y eliminamos el efecto provocado por aquellas entidades anteriores a 2000. A cambio perdemos una información cualitativa interesante que tiene que ver con la tasa de supervivencia comparada entre las entidades ZEC y las que no lo son, información que perdemos al concentrarnos en las altas y no en el stock de empresas activas.

En cualquier caso, este ejercicio lo podemos realizar utilizando la información suministrada por el Observatorio de Empleo de Canarias (OBECAN), que recoge información sobre el alta de empresas con trabajadores y dispone de dicha información desagregada por isla de residencia, número de empleos y sector de actividad económica[4]. Partiendo de dicha información podemos replicar el ejercicio anterior, pero

[4] A diferencia de lo observado en los datos del ISTAC sobre el tejido empresarial canario, en este caso la desagregación sectorial con la que se cuenta se eleva a dos códigos del CNAE, lo que supone un total de 82 sectores diferentes sobre los que debemos aplicar reglas de asignación para determinar si sus actividades están incluidas o permitidas en el ámbito de la ZEC o no. Los sectores en los que ha habido que realizar un reparto porque no todas las actividades que caben dentro del mismo se encuentran en el anexo de actividades autorizadas por la ZEC son los siguientes: 1) Fabricación de vehículos de motor (CNAE 27) un 50% (sólo se permiten determinados componentes), 2) Suministro de energía eléctrica (35) un 50% (sólo se permiten renovables), 3) Captación, depuración y distribución de agua (36) un 50% (sólo se permite a partir de energías renovables), 4) Construcción de edificios (41) un 10% (sólo rehabilitación y reforma), 5) Ingeniería civil (42) un 10% (sólo redes de fluidos), 6) Actividades de construcción especializada (43) un 50% (sólo determinadas actividades), 7) Venta y reparación de vehículos de motor y motocicleta (46) un 50% (sólo determinadas actividades), 8) Actividades de programación y emisión de radio y televisión (60) un 10% (sólo por internet), 9) Actividades de las sedes centrales y actividades de consultoría de gestión empresarial (70) un 10% (sólo relaciones públicas y comunicación y otras actividades de consultoría de gestión empresarial), 10) Actividades de alquiler (77) un 75% (casi todas las actividades), 11) Servicios a edificios y actividades de jardinería (81) un 33% (sólo actividades de limpieza industrial), 12) Educación (85) un 20% (sólo algunas actividades), 13) Actividades sanitarias (86) un 5% (sólo algunas actividades), 14) Asistencia en establecimientos residencial (87) un 20% (sólo algunas actividades), 15) Actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento (93) un 5% (sólo algunas actividades), y 16) Otros servicios personales (96) un 10% (sólo actividades de mantenimiento físico).

para las altas de empresas en el sistema de la Seguridad Social. Partimos del dato global para cada año en Canarias y luego vamos delimitando en función del empleo, los sectores de actividad y, finalmente, lo vinculamos con la forma jurídica.

Los datos obtenidos para los años 2014 hasta 2017 se recogen en la Tabla 2. En ella podemos ver el importante incremento que se ha producido en el alta de empresas entre 2014 y 2017 en Canarias, volumen que casi se ha multiplicado por tres. Y, especialmente, llama la atención el incremento en las empresas que tienen un nivel de empleo como el que exige entre sus requisitos la ZEC. El alta anual de este conjunto de empresas se ha elevado desde 436 en 2014 hasta más de 5.300 en 2017, un crecimiento espectacular y que llama extrañamente la atención. De hecho, hubo que realizar algunos ejercicios de comprobación para verificar esta circunstancia, por cuanto en 2017 se producía por primera vez la superación de las cifras de alta de empresas que cumplían los requisitos mínimos de empleo ZEC respecto al resto. Esta situación es, cuanto menos, contra intuitiva.

Al aplicar los diferentes filtros por empleo, por sectores y por forma jurídica observamos que el número de altas de empresas en Canarias que se ha ido produciendo desde 2014 ha sido creciente y de forma exponencial. En 2014 fueron 76 y en 2017 un total de 933. La recuperación económica parece haber disparado el "campo de juego" para la ZEC de un modo bastante notorio.

Cuando vemos la evolución de las altas de empresas en el ROEZEC, vemos también que este patrón creciente se encuentra entre los datos. Pero la senda de su evolución no es tan explosiva como en el caso anterior. De un total de 59 nuevas altas en 2014 se ha pasado a un total de 94 en 2017; es decir, un incremento de un 59,3% en estos tres últimos años.

En cualquier caso, lo que resulta más interesante es comparar esas altas en la ZEC con las empresas totales dadas de alta en Canarias con características ZEC. Los datos de la Tabla 2 muestran la senda creciente al definir de forma más precisa el grupo de empresas utilizadas para la comparación. De un nivel de entre un 1-3% en el total de altas de empresas durante el año, se va avanzando progresivamente hasta alcanzar altos niveles de participación en el grupo de empresas con características ZEC.

En los años 2014 y 2015, el peso de las empresas dadas de alta en el ROEZEC ascendía a más de un 77% del alta de empresas que se producían en Canarias con características similares a las exigidas por la ZEC. Es decir, durante dichos años casi

todas las empresas que se daban de alta en Canarias y que podían ser ZEC, lo acababan siendo.

Ahora bien, en los años 2016 y 2017 el peso de las entidades ZEC sobre este grupo ha ido descendiendo. No tanto porque el número de empresas que se inscriben en el ROEZEC disminuyera, puesto que pasa justamente lo contrario, sino porque el incremento de las altas generales de empresas con características similares a las exigidos por la ZEC se dispara. De este modo, de porcentajes de participación por encima al 77% pasamos a un 26,3% en 2016 y a un 10,1% en 2017.

Tabla 2.- Empresas dadas de alta en Canarias con requisitos ZEC: 2014-2017

	2014	**2015**	**2016**	**2017**
Total empresas	2.775	3.173	5.398	7.567
Empresas empleo ZEC	436	598	1.767	5.310
Empresas empleo y sectores ZEC	171	256	777	2.057
Empresas empleo, sectores y forma jurídica ZEC	76	115	350	933
Altas empresas ZEC (inscripciones)	59	89	92	94
% sobre total				
Total empresas	2,13%	2,80%	1,70%	1,24%
Empresas empleo ZEC	13,53%	14,88%	5,21%	1,77%
Empresas empleo y sectores ZEC	34,50%	34,77%	11,84%	4,57%
Empresas empleo, sectores y forma jurídica ZEC	77,63%	77,39%	26,29%	10,08%

Fuente: Consorcio de la Zona Especial Canaria y Observatorio de Empleo de Canarias. Elaboración propia.

Resulta interesante realizar un ejercicio comparativo entre estos resultados y los ofrecidos previamente en Olivera (2010) relativos al periodo 2006-2009. En aquella comparativa la participación de las altas en el ROEZEC sobre las nuevas empresas creadas en Canarias con características ZEC se situaba entre un 50 y 70% del total, incrementándose a medida que los efectos de las crisis se iban haciendo cada vez más patentes en Canarias. El número de altas en el ROEZEC se mantuvo en aquella época en niveles en torno a las 51-66 empresas por año. Estos niveles de participación coinciden con los observados entre 2014 y 2015.

En resumen, en el periodo más reciente (2016-17) a pesar del importante incremento de las inscripciones de entidades en el ROEZEC, su peso en la economía canaria ha ido perdiendo fuelle como consecuencia del importante aumento del alta de empresas y, en especial, de aquellas que lo hacen con características que cumplen con los requisitos exigidos por la ZEC.

Este resultado decreciente de la presencia por parte de las entidades ZEC entre las altas de nuevas empresas, choca con el peso creciente que estas entidades adquieren en el conjunto de empresas activas en las islas. Este resultado puede interpretarse como que **las entidades ZEC parecen tener tasas de supervivencia más sólidas que sus pares en la economía canaria**. En el número de altas se pierde peso, pero la mortalidad de esas empresas con características similares a las exigidas por la ZEC también debe ser muy elevada, por lo que el efecto neto acaba siendo favorable a las empresas activas en el ROEZEC. Este sería un rasgo cualitativo de alto interés y, por ello, hemos de tenerlo bien presente.

A la hora de extraer conclusiones de estos resultados no podemos obviar un cierto límite por parte del Consorcio para lograr que se produzcan nuevas altas en el ROEZEC. Aunque dicho límite se ha conseguido empujar desde las 50-60 de media a más de 90, lo cierto es que parece detectarse un cierto freno a la posibilidad de poder crecer en inscripciones al mismo ritmo que crecen las empresas en la economía. A nuestro juicio este resultado es fruto de las características de funcionamiento del incentivo fiscal que requiere de una labor proactiva por parte del personal del Consorcio a la hora de atraer proyectos que se acaben convirtiendo en entidades ZEC. Al depender del personal del Consorcio, en el límite nos encontraremos con su capacidad de trabajo, ejerciendo de freno natural a un crecimiento más intenso del número de empresas que se acogen al incentivo. Debiera estudiarse algún tipo de mecanismo que permitiera incrementar la capacidad de captación de proyectos por parte del Consorcio de la ZEC, especialmente

en las etapas como la actual en la que se produce un incremento muy relevante de las altas de empresas.

Hasta este punto el énfasis lo hemos puesto en el análisis del número de empresas que se acogen a las ventajas de la ZEC y su peso en el conjunto de la economía canaria y una adaptación de ese peso en el grupo de empresas con los que comparten características similares.

Esta información es útil en términos cuantitativos, pero no nos dice nada sobre las características de dichas empresas o sobre su potencia en la generación de valor en la economía canaria. Para ello debemos profundizar algo más en la información y para ello podemos utilizar la información sobre las cuentas anuales de estas entidades proporcionadas por la AEAT en 2016.

Una primera información que podremos obtener es realmente el número de empresas recogidas en el ROEZEC que están activas. Para ello vamos a cruzar dos fuentes de información básicas: los datos del ROEZEC a 31 de diciembre de 2016 y la información suministrada sobre las cuentas de las entidades ZEC en el ejercicio 2016 a través del Impuesto de Sociedades.

La comparativa de fuentes de información nos permite identificar una serie de casuísticas bastante informativas. En primer lugar, observamos que hay un total de 213 entidades que se encuentran activas en el ROEZEC y que señalan la casilla de entidad ZEC en su declaración del Impuesto de Sociedades. De estas empresas, 192 aparecen con actividad, puesto que su importe neto de la cifra de negocio es mayor que cero, y 21 no tienen actividad, puesto que no generan cifra de negocio.

En segundo lugar, se detectaron 37 entidades que se encuentran activas en el ROEZEC y marcan la casilla de ser entidad ZEC, pero sobre las que en el intercambio de información la AEAT no aporta información detallada. La información de estas empresas tuvo que ser completada acudiendo a información de registro mercantil y se pudo comprobar que 12 de las mismas tenían actividad económica, mientras que las otras 25 no la tenían.

En tercer lugar, un grupo mayoritario de 270 empresas aparecían como activas en el ROEZEC pero no marcaban la casilla de ser entidad ZEC en el Impuesto de Sociedades. Llama la atención que se tratara del grupo mayoritario de entidades dentro de este análisis. Hubo que completar la información acudiendo a información del registro

mercantil y se pudo comprobar que 62 de ellas mostraban actividad económica, mientras que las otras 208 no parecían tener actividad ninguna.

Finalmente, se recogía un conjunto de cuatro entidades que son sucursales de empresas en la ZEC y para las que la AEAT no presenta información detallada y de las que no pudo obtenerse información individual sobre las mismas.

Un resumen de este conjunto de incidencias se recoge en la Tabla 3 en la que podemos comprobar que, de un total de 524 empresas activas en el ROEZEC a 31 de diciembre de 2016, en la fase de comprobación de datos con otras fuentes administrativas, hemos podido verificar que 270 de las mismas mostraban signos de encontrarse activas desde una perspectiva económica, mientras que las 254 restante mostraban inactividad.

Tabla 3.- Resumen de entidades ZEC y su actividad económica[5]

	Número total	**Activas**	**Inactivas**
Empresas ROEZEC y AEAT	213	192	21
Sucursales no AEAT	4	4	0
ZEC ROEZEC y sin info AEAT	37	12	25
ZEC ROEZEC Y no AEAT	270	62	208
TOTAL	**524**	**270**	**254**

Fuente: Consorcio de la Zona Especial Canaria, AEAT y Registro Mercantil. Elaboración propia.

De esta comprobación se puede deducir que, de las 524 empresas que a 31 de diciembre de 2016 se encontraban activas administrativamente en el ROEZEC, un 51,5% mantenían actividad económica. Este dato resulta de gran interés para poder tomar conciencia de un problema con el que tiene que lidiar la dirección del Consorcio,

[5] ROEZEC: Registro Oficial de Entidades de la Zona Especial Canaria y AEAT: Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

como es la falta de precisión del ROEZEC a la hora de suministrar información sobre la actividad económica real de las entidades inscritas en el mismo. Este problema es fruto de las dificultades administrativas que implica eliminar del ROEZEC entidades que se encuentran inactivas a pesar de que existan certezas razonables sobre esta circunstancia. Deberían introducirse cambios en los procedimientos administrativos para poder dar de baja de forma más ágil y sencilla aquellas entidades inscritas en el ROEZEC y sobre las que existan sospechas fundadas de su inactividad.

Por otra parte, una ventaja importante de este delimitación y clasificación de entidades ZEC económicamente activas es que permite calcular ratios por empresa de forma más adecuada y podremos así dibujar un perfil más exacto de las entidades ZEC y compararlas con el conjunto del tejido empresarial canario.

De hecho, la información recogida de las distintas fuentes estadísticas administrativas nos permite trazar un perfil de la empresa media ZEC y compararla con la empresa media canaria. En la Tabla 4 recogemos el importe neto de la cifra de negocios, el empleo y la remuneración de asalariados de las entidades ZEC activas económicamente siguiendo la categorización mostrada en la Tabla anterior.

Tabla 4.- Resumen de entidades ZEC y principales magnitudes económicas: 2016

	Empresas activas	Importe neto cifra negocio	Empleo	Remuneración asalariados
Empresas ROEZEC y AEAT	192	833.066.718,63	3.834	114.911.935,44
Sucursales no AEAT	4	-	-	-
ZEC ROEZEC y sin info AEAT	12	20.936.844,00	70	2.098.026,99
ZEC ROEZEC Y no AEAT	62	248.856.157,00	621	18.612.496,59
TOTAL	**270**	**1.102.859.719,63**	**4.525**	**135.622.459,02**
Total AEAT Canarias*	55.989	40.881.088.000,00	279.663	7.254.884.000,00
% ZEC sobre total Canarias	**0,48%**	**2,70%**	**1,62%**	**1,87%**

Nota: Los datos agregados de la AEAT para Canarias se refieren al año 2015, que son los últimos publicados hasta la fecha.

Fuente: Consorcio de la Zona Especial Canaria, AEAT y Registro Mercantil.

Los datos indican que las 270 empresas ZEC activas generan un valor de producción que supera los 1.100 millones de euros, un total de 4.525 empleos y unas remuneraciones salariales por importe superior a los 135 millones de euros. Estas magnitudes nos ponen en contexto de lo que representa la actividad económica desarrollada por las entidades ZEC en Canarias, aunque la imagen nos resultaría más indicativa si pusiéramos esta información en formato comparado con el conjunto de Canarias.

Para ello hacemos uso de la información suministrada por la AEAT a través de las estadísticas del Impuesto de Sociedades y las Cuentas Anuales de las sociedades no

financieras declarantes, cuyo último dato publicado hace referencia al año 2015. Vemos que hay un total de 55.989 entidades en Canarias que cumplimentan el Impuesto de Sociedades, de las cuáles las empresas activas de la ZEC representan un 0,5%[6]. En términos de producción, la cuantía total generada en Canarias por las sociedades no financieras se sitúa en 40.881 millones de euros, por lo que las entidades ZEC representan un 2,7% del total. En lo que se refiere al empleo, el grado de participación de las empresas ZEC en el global regional se cuantifica en un 1,6% y en términos de las remuneraciones por asalariados se alcanza el 1,9%.

Al elaborar el perfil de la entidad media ZEC podemos fácilmente deducir de la información anterior que la producción media por empresa asciende a 4.084.665,63 euros, en comparación con los 730.175,89 euros de la empresa media canaria. Es decir, casi 5,6 veces más que la media regional. En cuanto a la plantilla media de las entidades ZEC la misma se sitúa en 16,76 trabajadores frente a una plantilla media canaria de 5 trabajadores por empresa. Es decir, un valor 3,4 veces superior a la media de las islas. En cuanto a la producción media por trabajador en las entidades ZEC, la misma se sitúa en 243.725,90 euros, un 67% por encima de la media canaria.

Asimismo, **la remuneración media en las entidades ZEC se cuantifica en 29.971,81 euros, lo que significa un valor un 16% superior al de la media de Canarias,** cifrada en 25.941,52 euros. Esto supone una retribución de 4.030,29 euros superior por año, lo que representa una cantidad nada despreciable, pues implica que el salario medio de las entidades ZEC, supera incluso la media española.

Para finalizar hemos de complementar el análisis con un estudio de las inversiones (formación bruta de capital) realizada por las entidades ZEC y su comparación con el conjunto de sociedades no financieras canarias. El estudio de esta variable lo hemos separado del resto de variables económico-financieras porque tiene una particularidad especial, sólo disponemos de información para poder hacerlo para aquél conjunto de

[6] Tiene que tenerse presente el hecho de que una empresa haga la declaración del Impuesto de Sociedades no implica que esté activa económicamente puesto que puede encontrarse en proceso de liquidación o sin actividad económica sustancial.

empresas que han marcado la casilla ZEC en el modelo 200 del Impuesto de Sociedades tanto en el año 2015 como en 2016. Veamos por qué esto es así.

La idea es que para calcular la inversión de una entidad durante un año concreto podemos encontrarnos en dos supuestos. El primer supuesto, y de más fácil cálculo, se daría en aquellos casos en los que la entidad empieza a operar en el último año que se están analizando; es decir, 2016. En este supuesto, la inversión realizada en el ejercicio coincidiría con los datos recogidos en los inmovilizados intangible y material. Con la información disponible observamos que esta circunstancia se aprecia en un total de 16 entidades, cuya inversión acumulada tanto en activos intangibles y materiales suma una cifra de 875.265,29 euros.

El segundo supuesto incluye cierta complejidad adicional puesto que debemos valorar la inversión nueva realizada en el último año analizado para empresas que llevan operativas desde ejercicios anteriores. En este caso, no nos resulta válido los inmovilizados intangible y material puesto que acumula la inversión del ejercicio y de ejercicios anteriores, y a la que se les ha descontado las amortizaciones asociadas a dichas inversiones realizadas cada año. Para poder realizar el cálculo adecuado debemos hacer la siguiente operación matemática: sumar el inmovilizado intangible y material del último ejercicio junto con las amortizaciones realizadas durante dicho ejercicio, y restar ese importe a la suma del inmovilizado intangible y material de la misma empresa en el ejercicio anterior. Así podemos obtener una idea de la nueva inversión realizada (o desinversión, en caso de que fuera negativa). Comparando los datos suministrados por la AEAT encontramos un total de 191 entidades que habían marcado la casilla ZEC en el modelo 200 en ambos ejercicios y que llevaban operativas en el Zona Especial desde al menos el año 2015. Sumando los diferentes valores (tanto positivos como negativos obtenidos) se obtiene una inversión de este conjunto de empresas que ascendió a 33.511.176,71 euros.

Por tanto, podríamos calcular **la inversión total realizada en 2016 por las entidades ZEC** de las que disponemos de información (207 empresas) en un montante de **34.386.442,00 euros**. La inversión media por cada entidad de la que disponemos de información se eleva hasta los 166.118,08 euros.

Para comparar estos valores con los del conjunto o el global de las empresas canarias, recurrimos a la información suministrada por la AEAT para las sociedades no financieras. Como ya hemos indicado, los datos aún no están disponibles para el año 2016, por lo que los cálculos tuvimos que realizarlos para el año 2015. El

procedimiento que seguimos fue igual, pero con el inconveniente de que la información disponible para el conjunto de sociedades no financieras no nos permite detectar los datos de las empresas dadas de alta durante el último año.

Para suplir esta carencia lo que hicimos fue calcular cuál era el peso en las entidades ZEC de la inversión realizada por las nuevas sociedades creadas en el total de la inversión del año 2016, lo que calculamos en un 2,55%. Es decir, es tan sólo una parte minoritaria, pero aún así utilizamos este valor para incrementar el valor de las inversiones obtenidas para el global de empresas canarias, lo que significó incrementar por un factor de 1,0255 el resultado obtenido para la inversión nueva generada entre 2014 y 2015 en el total de sociedades no financieras canarias, que obtuvimos inicialmente en 2.258,79 millones de euros. Realizando este sencillo ajuste pudimos determinar que **las 55.021 empresas operativas entre 2014 y 2015 en Canarias hicieron una inversión nueva en 2015 de 2.316,29 millones de euros**. Esto supuso que la inversión media realizada por cada entidad ascendió a un total de 42.098,23 euros en 2015.

Al comparar los datos de las entidades ZEC con los globales de las sociedades no financieras del archipiélago pudimos concluir que la inversión realizada por las primeras se sitúa en un 1,48% del total realizado por las entidades canarias. En términos medios, las empresas ZEC invierten al año 3,95 veces más que la empresa media del archipiélago.

En definitiva, de acuerdo con esta información, **las empresas ZEC son más grandes que la media regional, más productivas, pagan mejores salarios e invierten más.** Lamentablemente, la existencia de información limitada nos impide profundizar aún más en otros indicadores y poder establecer una semblanza más completa del perfil diferencial de las empresas ZEC respecto al resto de empresas del archipiélago.

De este apartado de análisis hemos podido deducir algunas características de especial interés analítico. En primer lugar, y desde una perspectiva eminentemente cuantitativa, hemos puntualizado que las entidades ZEC suponen una parte importante de las empresas del archipiélago canario cuando delimitamos correctamente sus características. Cuando comparamos las entidades activas en el ROEZEC con las empresas canarias que tienen forma jurídica, nivel de empleo y sector de actividad similares a los autorizados por el régimen ZEC, pasamos de representar un peso por debajo a un 1% a superar el 10% del total. Adicionalmente, cuando el análisis lo realizamos sobre altas de entidades para cada año verificamos que en determinados

años (2014 y 2015) se alcanzaron porcentajes de representación por encima del 77% de las entidades ZEC sobre el conjunto de alta de empresas en Canarias con similares características. Aunque en 2016 (26,3%) y en 2017 (10,1%) los porcentajes se han reducido, no dejan de ser aún bastante significativos.

En segundo lugar, hay una serie de características cualitativas que resulta importante destacar. En este trabajo se ha hecho un esfuerzo importante por delimitar qué empresas de las que aparecen activas administrativamente en el ROEZEC muestran realmente actividad económica. Este ejercicio, que lo hemos podido realizar con datos disponibles a 31 de diciembre de 2016, nos indica que, de las 524 entidades registradas en el ROEZEC, tan sólo 270 mostraban actividad económica real (un 51,5%).

En cualquier caso, **estas 270 empresas fueron capaces de generar producción por más de 1.100 millones de euros en 2016, aportando 4.525 empleos y salarios por casi 136 millones de euros.** Asimismo, pudimos obtener para las 207 empresas ZEC para las que contábamos información que en 2016 **invirtieron más de 34 millones de euros**. En estas magnitudes la participación de las entidades ZEC crece bastante en el total de la economía canaria, lo que es un indicativo de que estas entidades son más grandes, más productivas, pagan mayores salarios e invierten más que la empresa media canaria.

4.4. Comparación con otros instrumentos de política económica

Para finalizar el análisis del impacto de la ZEC sobre la economía canaria y poder evaluarlo desde una lógica de la toma de decisiones estratégicas, resultaría especialmente interesante poder hacer una comparativa de la eficiencia de este incentivo económico-fiscal con otras herramientas alternativas con las que cuenta Canarias.

Como explicamos en el apartado de metodología, hemos ideado un test que nos permitirá realizar una comparación adecuada entre los distintos incentivos o instrumentos de política económica. La idea es evaluar el coste-beneficio de cada instrumento considerando que como beneficio entendemos la capacidad de generación de empleo que presenta el instrumento y como coste el importe de recursos públicos

destinados a promover la medida de política económica ya sea a través de inversión pública, coste fiscal o transferencias para apoyar su funcionamiento.

Cuanto mayor sea la ratio "empleo generado por euro público invertido", más eficiente será la herramienta de política económica. Esto nos aportará información estratégica decisiva a la hora de poder evaluar las opciones de negociación entre Canarias y el Estado para priorizar algunas medidas frente a otras.

Para iniciar el análisis hemos de obtener las cifras de empleo creado y de coste asociado a la ZEC. En el ámbito del empleo lo tenemos relativamente sencillo puesto que podemos utilizar los datos obtenidos en el apartado anterior sobre el empleo mantenido por las empresas ZEC; es decir, en el año 2016 éste ascendía a un total de 4.525 puestos de trabajo. Ahora bien, es importante destacar que estos empleos son empleos consolidados; es decir, se contabilizan como permanentes en el tiempo, lo que veremos supone una condición a favor de este instrumento, puesto que en otros la creación de empleo detectada atiende a altas de afiliación, pero no se entra a valorar si tales puestos de trabajo luego se consolidan en el tiempo.

Algo más complejo resulta valorar la "inversión" pública destinada a desarrollar y tener en funcionamiento este incentivo fiscal. Reflexionando sobre esta cuestión identificamos dos grandes partidas que constituyen a nuestro juicio esa inversión pública en la ZEC. El primer elemento vendría determinado por el coste fiscal de la medida; es decir, los ingresos públicos a los que renuncian las diferentes administraciones públicas (Estado y Comunidad Autónoma) para que funcione el régimen. Entre estas medidas se encontrarían el tipo reducido en el Impuesto de Sociedades (considerando que existen límites de base imponible sobre la que se aplica el tipo reducido y a que también determinados ingresos pueden quedarse fuera de la base imponible que puede aplicarse el tipo reducido), las exenciones del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (contemplándose en el artículo 45 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, los actos, contratos y operaciones que quedarían exentos) y las exenciones en el Impuesto General Indirecto Canario (tal y como venían definidas en el artículo 46 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, aunque en el Real Decreto 2022/2015, de 13 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de desarrollo de la Ley 19/1994, que en su artículo 37 se considera como ayudas regionales de funcionamiento a computar respecto a la Zona Especial Canaria las que afectan al Impuesto de Sociedades y sobre el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, por tanto, el coste fiscal vinculado al IGIC se deja de aplicar en 2014, puesto que éste se calcula con un año de retraso). En

sentido opuesto deben considerarse las tasas que devenga el Consorcio de la ZEC a las entidades del ROEZEC que incluyen una tasa de inscripción inicial y una tasa anual de permanencia, definidas en el artículo 50 de la Ley 19/1994.

La segunda partida que deberíamos incluir es la aportación que realiza tanto el Estado (75%) como la Comunidad Autónoma de Canarias (25%) cada año como transferencia corriente destinada a la financiación del funcionamiento del Consorcio de la ZEC. El importe ha ido variando con el tiempo, pero se mantiene en la actualidad en cifras cercanas a los 1,5 millones de euros.

A la hora de obtener la información nos encontramos con un problema relevante en el año 2016 puesto que, por alguna razón, la información recopilada por la AEAT sobre las empresas que declaraban ser entidades ZEC en el Impuesto de Sociedades mostraba errores en la asignación del tipo aplicable y en los datos sobre la base imponible a tipo de gravamen especial, que llevaban a que la información de cálculo sobre la ayuda estatal derivada del régimen ZEC en 2016 mostrara un importante error material, estimándose únicamente en 6,29 millones de euros.

Para corregir dicho error tuvimos que proceder a realizar unos ajustes utilizando el resto de la información que parecía ser adecuada y poder así calcular para todas las entidades que declaraban ser ZEC su base imponible total y luego calcular qué parte de esa base imponible se podría acoger al tipo reducido, en función del número de empleos. Para calcular la base imponible adecuada hicimos un doble chequeo. En primer lugar, partiendo de la cuota íntegra realizamos una derivación de la base imponible dividiendo la cuota de cada entidad por el tipo impositivo reducido (0,04). Este primer valor lo contrastamos con el cálculo de una base imponible obtenida restando al importe neto de la cifra de negocio, los aprovisionamientos, los gastos de personal y las amortizaciones. Esta es la información que disponíamos, pero no es completa porque hubiéramos necesitado incluir también otros gastos de explotación, así que hubo que tener este aspecto en cuenta. Calculando ambas bases imponibles, podríamos delimitar cuál de las dos se aproximaba mejor a la realidad de cada entidad. En caso de que fuera la segunda, se realizaba un ajuste a la baja del 20% para tener en cuenta que faltaba incluirle los otros gastos de explotación que, lamentablemente, la AEAT no comparte con el Consorcio de la ZEC en su convenio de intercambio de información. Seleccionando las bases imponibles de cada entidad pudimos obtener la ayuda fiscal asociada al tipo reducido en 2016 calculando la diferencia de tipos entre el general y el reducido (0,25-0,04) sobre la base imponible, lo que nos arrojó una cifra

en 2016 de **18.222.687,87 euros**, la que se encontraba mucho más alineada con los resultados esperados y con la evolución de años anteriores.

El conjunto de la información de la inversión pública en la ZEC entre los años 2012 y 2016 se recoge en la Tabla 5, en la que se puede observar una ligera tendencia creciente, que tiene un salto entre 2013 y 2014 debido a que el IGIC deja de compatibilizarse como ayuda al funcionamiento regional. Hay que tener en cuenta que las tasas reducen el importe de la ayuda estatal o coste fiscal de la ZEC.

Sumando el tipo reducido en el Impuesto de Sociedades, las exenciones en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el importe negativo de las tasas y las aportaciones de las administraciones estatal y autonómica se valora la "inversión" pública realizada en la ZEC en 2016 en 19.892.171,04 euros. En el conjunto de los cinco años analizados la cuantía asciende a un total de 81,7 millones de euros.

Tabla 5.- Cálculo de la Ayuda Estatal derivada de la ZEC: 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
IS (Tipos reducidos)	9.745.926,00	13.240.252,00	12.541.443,00	15.041.015,14	18.222.687,87
ITP y AJD	224.461,77	263.601,03	691.467,32	186.307,61	656.452,35
IGIC	3.178.131,52	3.093.601,05	0,00	0,00	0,00
Tasas	498.473,61	522.930,00	527.060,96	660.150,00	434.969,18
Aportación AAPP a la ZEC	1.680.000,00	1.196.573,33	1.448.000,00	1.448.000,00	1.448.000,00
Total AYUDA	**14.330.045,68**	**17.271.097,41**	**14.153.849,36**	**16.015.172,75**	**19.892.171,04**

Fuente: AEAT y estimaciones propias.

Habiendo hecho una estimación adecuada de la ayuda estatal que supone la ZEC en 2016, podría resultar de interés analizar el grado de aprovechamiento del gasto fiscal autorizado por la Comisión Europea para el incentivo. Como ya hemos apuntado, el gasto fiscal autorizado es la reducción de la recaudación del Gobierno nacional que va a generar la operativa del régimen fiscal autorizado. Disponemos así de una medida del impacto esperado que puede derivarse del funcionamiento del régimen.

Históricamente, el régimen ZEC parece haber infra utilizado los recursos estimados de ayuda fiscal. Por ejemplo, en la Decisión de la Comisión Europea sobre la Ayuda de Estado nº N 708/98 – Islas Canarias (España) Régimen de ayudas fiscales al funcionamiento: Zona Económica Especial (ZEC), para el periodo 2000-2008 se estimó un gasto fiscal o ayuda estatal total de 102.111.957 euros. Sin embargo, a diciembre de 2004, por ejemplo, sólo se había generado un coste fiscal neto acumulado por un importe de 8.459.359 euros; es decir, un 8,3 por ciento del autorizado.

Posteriormente, en la Decisión de la Comunicación Europea sobre la Ayuda estatal N 376/2006 – España Zona Especial Canaria, se actualizó el gasto fiscal, de modo que para los siete años en que se permite la inscripción en el ROEZEC (2007- 2013) se autorizan 114,8 millones de euros, lo que unido a los 146,3 millones de euros admitidos durante el periodo (2014-2019), donde se podrán seguir disfrutando los beneficios fiscales independientemente de que el régimen ZEC se renovara o no, suman una ayuda fiscal equivalente a los 261,1 millones de euros. Hasta la fecha es la última referencia que se dispone al respecto, toda vez que la renovación del régimen a partir de 2015 se negoció encuadrándolo dentro de los límites establecidos por el Reglamento General de Exenciones y no hubo decisión específica sobre ayuda estatal.

Aunque lo lógico es que las cuantías se hubieran recalculado a partir de la renovación del nuevo régimen, lo cierto es que tenemos que utilizar los datos disponibles en dicha decisión y en ella vemos que para el año 2016 se preveía una ayuda al funcionamiento de 23,99 millones de euros. Con los datos de la Tabla 5 podemos comprobar que el consumo de ayuda fiscal efectivo se cifró en 18,45 millones de euros; es decir, se utilizó un 77% de la ayuda estatal autorizada.

Un último elemento que debiéramos tener presente a la hora de valorar la cuestión del gasto fiscal autorizado para la ZEC es que podemos hacer comparaciones con otros instrumentos o incentivos de nuestro régimen económico y fiscal. En la Decisión de la comisión sobre la Ayuda estatal N 377/2006 relativa al Régimen Económico y Fiscal de Canarias, se calcula para la RIC en el periodo 2007-2013 un gasto fiscal medio anual que supera los 800 millones de euros, cifra que más que triplica el gasto autorizado para el incentivo ZEC durante catorce años de funcionamiento (2007-2019). Por tanto, vemos que, en términos globales de ayuda de estado, el peso de la ZEC es muy bajo en comparación con otros incentivos como la propia RIC.

Como reflexión global de este punto conviene destacar que el régimen ZEC no está aprovechando los limitados recursos que tiene asignados como ayuda de estado, y que

esto fortalecería la argumentación de que sería adecuado potenciar el funcionamiento del Consorcio, no sólo por el elevado impacto que tiene el régimen en términos cuantitativos y cualitativos sobre el archipiélago, sino porque elevar esa importancia no pondría en riesgo cumplir con los cupos de ayuda actualmente asignados.

Hecha esta apreciación, que consideramos de gran interés estratégico para cualquier tipo de negociación con el Estado, continuamos la exposición considerando que el importe de 5 años de "inversión" pública en la ZEC es suficiente o adecuado para cuadrarlo con un empleo consolidado de 4.525 personas, a pesar de que la ZEC lleve realmente en funcionamiento desde el año 2000. Como veremos en los otros instrumentos de política económica, los periodos analizados son también muy concretos en el tiempo, pero el empleo no se mide en términos de consolidación sino en términos de creación o de altas, lo que perjudicaría en términos de la comparación la posición de la ZEC.

A la hora de realizar comparaciones sobre la eficiencia de la ZEC como herramienta de política económica en Canarias, necesitamos algunos otros referentes. En este punto no es tan importante encontrar instrumentos adecuados teóricamente, sino básicamente localizar instrumentos sobre los que se hayan hecho estudios sobre su capacidad de generación de empleo en la economía canaria. Este es el principal factor limitativo a la hora de encontrar referencias.

En Canarias disponemos de dos estudios que se han realizado al respecto, aunque ha pasado ya cierto tiempo, sobre dos instrumentos concretos. El primer instrumento de política económica que se evalúa son los fondos europeos del periodo 2000-2006, a los que se destinó una dotación total de 683 millones de euros en recursos de inversión pública. En el artículo de Sosvilla, Cova y González (2010) se utiliza el modelo macroeconométrico HERMIN para adaptarlo a la realidad económica de Canarias y se evalúa el impacto de dichos recursos sobre distintas variables o agregados económicos, siendo uno de ellos: el empleo. En concreto, esos 683 millones de euros se estima que generaron un total de 8.889 nuevos empleos en el Archipiélago. Téngase en cuenta que este ejercicio no indica si esos empleos se consolidan o si han ido disminuyendo a medida que el efecto del shock inicial de inversión se va extinguiendo. En todo caso, lo lógico es que suceda mayoritariamente lo segundo puesto que estos modelos se calibran para detectar estos efectos de impulso.

El segundo instrumento estudiado es la Reserva para Inversiones en Canarias (RIC), puesto que existe un estudio de Díaz, González, Martínez, Navarro, Ramos y Sosvilla

(2007) que evalúa precisamente el impacto que este incentivo fiscal ha tenido sobre la economía canaria y sus principales agregados económicos, entre ellos el empleo. El procedimiento o metodología de cálculo es exactamente el mismo que en el caso anterior, puesto que parte de una adaptación del modelo HERMIN a la economía canaria. En este caso se analizan los resultados obtenidos durante el periodo 1994-2007, en el que se estima que las dotaciones de la RIC ayudaron a crear un total de 147.011 empleos nuevos durante esos años. Del mismo modo, durante ese periodo el conjunto de recursos públicos que dejaron de recaudar las administraciones públicas como consecuencia de las dotaciones que realizaron las empresas canarias a la RIC se cifra en 8.945 millones de euros. Como ya indicáramos sobre el empleo asociado al impacto de los fondos estructurales europeos en Canarias, el efecto sobre el empleo es temporal puesto que, a medida que se elimina el impacto inicial, el empleo va retrocediendo.

Este análisis del impacto de los dos instrumentos alternativos pone de manifiesto que el test que hemos diseñado tendería en principio a beneficiar a los fondos estructurales y a la RIC puesto que admitimos en igualdad de condiciones su influencia sobre el empleo temporal que sobre empleo consolidado, como es el caso de la ZEC. Dicho esto, no queda más remedio que realizar la comparación con esta información, puesto que es imposible encontrar una medición homogénea entre todos los tres instrumentos que iguale su efecto sobre el empleo.

En la Tabla 6 se resumen los resultados del test planteado en el que queda claramente de manifiesto que **la ZEC es,** de los tres, **el instrumento que mayor eficiencia ofrece sobre el uso de recursos públicos. El retorno de la ZEC por cada millón de euros de inversión pública se eleva a un total de 55,41 puestos de trabajo o empleos nuevos creados,** con la particularidad de que se trata de empleos que se consolidan.

Tabla 6.- Test de eficiencia de diferentes instrumentos de política económica

Instrumento de política económica	Creación de empleo	"Inversión" púbica	Empleo por millón de euro invertido
Fondos estructurales europeos 2000-2006	8.889	683.000.000,00	13,01
Reserva para Inversiones en Canarias 1994-2007	147.011	8.945.000.000,00	16,43
Zona Especial Canaria	4.525	81.662.336,24	55,41

Fuente: AEAT, DG de Fondos Estructurales del Gobierno de España y elaboración propia. Elaboración propia.

Sin embargo, tanto en el caso de los fondos europeos como de la RIC el retorno en empleo por cada millón de euros invertido es más moderada situándose en 13,01 puestos de trabajo en el primer caso y en 16,43 trabajadores en el segundo.

En definitiva, **la eficiencia de la ZEC como instrumento de política económica, al menos desde la perspectiva del empleo, es digna de resaltar puesto que más que triplica la de otros incentivos bien conocidos en las islas.**

5. REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

La reflexión final que debemos realizar tiene que ver, precisamente, con las posibilidades de la ZEC y con la adopción de medidas estratégicas vinculadas a la misma. Hemos visto y comprobado que, aunque a priori parece que el papel de la ZEC es muy limitado en el conjunto de la economía canaria, en términos de participación en número de empresas o de nuevas altas empresariales, esta percepción cambia drásticamente cuando nos orientamos hacia una delimitación más exacta del verdadero campo de juego de la Zona Especial.

No cualquier empresa puede disfrutar de las ventajas de la ZEC. Debe ser de nueva creación o adoptar la decisión de pre-existencia. Debe crear al menos 5 empleos si está ubicada en isla capitalina y al menos 3 empleos en las islas no capitalinas. Los sectores de actividad están restringidos a los recogidos en el Anexo de la Ley 19/1994, lo que condiciona notablemente el campo de acción puesto que además quedan excluidas aquellas actividades con mayor presencia en Canarias y que, por definición y lógica económica, son las que mayor interés despiertan en el archipiélago. Y, finalmente, la forma jurídica que adopta la sociedad también cuenta. No está permitido a personas físicas y en las jurídicas se focaliza sobre las sociedades anónimas, las limitadas y las sucursales.

En definitiva, muchas restricciones que comienzan a actuar de forma conjunta, limitando las posibilidades de que las entidades de la ZEC sean una parte representativa importante del tejido empresarial canario.

De hecho, la pregunta clave que debemos hacernos es ¿qué papel juega la ZEC en aquel conjunto de empresas que cumplen con las condiciones de partida para poder ser entidades ZEC? Para responder a dicha pregunta identificamos el área de acción natural de la ZEC tanto en el conjunto de empresas de Canarias como en las altas que se producían cada año en los registros de entidades. Los datos nos indicaban cómo cambiaba drásticamente el panorama, llegando a situarse la participación de la ZEC dentro de ese ámbito específico en niveles que alcanzan un 77% en determinados ejercicios y que como mínimo se cifraban en un 10%.

La evidencia empírica nos llevaba a plantearnos que parecía existir un umbral más allá del cual se tornaba complejo hacer valer las ventajas de la ZEC. Es decir, cuando en el entorno económico había mucha actividad de generación empresarial con las

características exigidas por la ZEC, la limitación de medios del Consorcio hacía complejo llegar y alcanzar un mayor número de entidades. La cuestión es que aún el régimen ZEC requiere de su "comercialización" y son pocas las entidades que se incorporan de forma autónoma al régimen y sus ventajas. La labor del personal del Consorcio sigue siendo necesaria para que las entidades conozcan y puedan aprovecharse de las oportunidades que ofrece este régimen.

De este hecho se colige que la mejora del régimen fiscal, sin dejar de ser relevante, puede quedar en gran parte inoperativa si luego las administraciones que financian al Consorcio no hacen un esfuerzo para dotarle de más medios para que puedan lograr divulgar las ventajas del incentivo entre el mayor número posible de potenciales beneficiarios.

Además de la relevancia cuantitativa que el incentivo tiene sobre el tejido empresarial canario, otra cuestión que pudimos acreditar es su relevancia en términos cualitativos. Esto es, la constatación de que las entidades ZEC son más grandes en términos medios que la empresa media canaria, que generan más producción por trabajador, que pagan mejores salarios a sus empleados y con una inversión media muy superior.

Las 270 empresas ZEC que hemos identificado como económicamente activas en Canarias a 31 de diciembre de 2016 generaban una producción de más de 1.100 millones de euros, empleaban a 4.525 personas, devengaban salarios por un importe que superaba los 135 millones de euros y habían realizado una inversión superior a los 34 millones de euros.

Nos encontrábamos, por tanto, con unas empresas que además de ayudar a diversificar la economía canaria, puesto que actuaba en sectores de actividad poco desarrollados en el archipiélago, además lo hacen en unas condiciones excepcionales de productividad y aportación al empleo de calidad.

Finalizábamos con un ejercicio de gran importancia estratégica en cualquier análisis de futuro sobre el Régimen Económico y Fiscal y en las negociaciones entre Canarias y el Estado. Su objetivo era identificar si la ZEC cómo instrumento o medida de política económica era eficiente en comparación con otras alternativas.

La información disponible nos permitió hacer un ejercicio comparativo con los fondos estructurales europeos y con la RIC. Los resultados parecieron ser bastante concluyentes en la medida que, por cada millón de euros invertido en la ZEC, ésta aportaba a la sociedad canaria un total de 55,41 empleos, mientras que esta

aportación se limitaba a 13,01 empleos en el caso de los fondos estructurales europeos y a 16,43 empleos en lo que respecta a la RIC. Es decir, la eficiente de la ZEC como herramienta de política económica más que triplica la de otros instrumentos similares.

Esta evidencia empírica la deberíamos vincular y relacionar con algunos de los resultados apuntados anteriormente, en la medida que una apuesta decidida por la ZEC, inyectando más recursos para el funcionamiento del Consorcio, permitiría no sólo maximizar el número de empresas que se podrían beneficiar de este régimen y crear empleo de calidad para Canarias, sino que además serían recursos invertidos eficientemente en las islas frente a otras alternativas.

Este argumento vendría además reforzado por el hecho de que la ayuda fiscal autorizada para al ZEC no se ha consumido por completo en estos años, lo que nos brinda margen para dar mayor impulso al instrumento y beneficiarnos en mayor medida de sus ventajas sin que ello supongo un incremento del esfuerzo público previsto inicialmente.

No podemos finalizar este análisis sin dejar de destacar que hay algunos aspectos que podrían mejorarse de la evaluación realizada si se realiza un mayor esfuerzo en la obtención de datos a través de la colaboración con la AEAT (estadísticas sobre Cuentas Anuales en el Impuesto de Sociedades) o del registro mercantil. Con los datos adecuados se podría evaluar las diferencias de productividad entre las entidades ZEC y el resto de las entidades de Canarias, e incluso hacer comparativas sectoriales específicas. Esta labor requeriría una labor adicional de estudio de las bases de datos disponibles, por lo que ha quedado fuera del alcance del presente estudio, pero podría resultar de gran interés para ampliar el conocimiento sobre el funcionamiento y consecuencias de la ZEC sobre la economía canaria.