

VALORACION DE LOS ACTUALES INCENTIVOS REGIONALES

CARRASCAL ARRANZ, Ursicino
PRIETO ALAIZ, Mercedes
Facultad de Ciencias Económicas y Empr. de Valladolid

Los incentivos regionales son aquellas medidas (de tipo fiscal o financiero) dirigidas a ciertas zonas geográficas de un Estado, para fomentar su actividad empresarial y así colaborar a la reducción de los desequilibrios interregionales.

Mediante la utilización de estos instrumentos se trata de promocionar la inversión empresarial en zonas concretas, ya que van a afectar a la tasa interna de rentabilidad (vía aumento de ingresos o vía reducción de costes) y permiten el acceso a recursos financieros.

La implantación de tales inversiones empresariales va a suponer para la región beneficiada un aumento en su producción y renta, además de la dotación de una infraestructura tecnológica, y de la creación de empleo.

En los últimos años, se experimenta en la Europa Comunitaria cambios en la política de incentivos, referidos principalmente a:

- Preferencia por instrumentos de tipo financiero, por cuanto las medidas de tipo fiscal son difíciles de valorar su coste real y se aplican de modo automático (menos controlables).
- Generalmente en los países en que la administración de los incentivos está delegada en manos de las regiones, esta descentralización está restringida a proyectos de poca envergadura (salvo excepciones)

VALORACION DE LOS ACTUALES INCENTIVOS REGIONALES

CARRASCAL ARRANZ, Ursicino

PRIETO ALAIZ, Mercedes

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

1.- INTRODUCCION. DEFINICION Y EFECTOS DE
LOS INCENTIVOS REGIONALES.

2.- CAMBIOS EN LA POLITICA DE INCENTIVOS
REGIONALES A NIVEL COMUNITARIO.

2.1- MODIFICACIONES EN LA
COMPOSICION DE LOS PAQUETES DE
INCENTIVOS REGIONALES.

2.2- CAMBIOS EN LA ADMINISTRACION
DE LOS INCENTIVOS.

2.3- CAMBIOS EN LA COBERTURA DE
LOS INCENTIVOS.

2.4- VALORACION DE LOS CAMBIOS
REALIZADOS.

3.- POLITICA DE INCENTIVOS REGIONALES ESPAÑOLES.

3.1- DEFICIENCIAS DE LA ANTERIOR
POLITICA DE INCENTIVOS REGIONALES.

3.1.1- PROBLEMAS DE DEFINICION.

3.1.2- PROBLEMAS DE ADMINISTRACION.

3.2- LA REFORMA EN LOS INCENTIVOS REGIONALES.

4.- LA POLITICA DE INCENTIVOS EN CASTILLA Y LEON

1.- INTRODUCCION. DEFINICION Y EFECTOS DE LOS INCENTIVOS REGIONALES.

Se consideran incentivos regionales las medidas, normalmente de tipo fiscal y financiero, que se aplican en ciertas zonas geográficas de un Estado, previamente delimitadas, para fomentar la actividad empresarial, y así colaborar a la reducción de los desequilibrios interregionales.

* Las características de los incentivos regionales son:

- se dirigen a fomentar la actividad empresarial en zonas en las cuales ésta es muy débil generalmente.

- debe prestarse atención a la administración de los incentivos (que ha de ajustarse a las necesidades de las empresas).

- es preciso que su diseño se adecúe a los fines que se pretenden conseguir y a las posibilidades de inversión en las zonas en las que se trata de aplicar.

* Los efectos económicos teóricos de los incentivos regionales se pueden agrupar en:

- efectos sobre la tasa interna de rentabilidad de las empresas: concretamente, los incentivos fiscales actúan por la vía de un aumento de los ingresos netos esperados, y los incentivos financieros actúan a través de una reducción del coste de adquisición de los activos.

- efectos financieros. Un problema de muchas empresas es la elevada proporción de recursos ajenos frente a los propios, un reducido nivel de autofinanciación que hace aumentar su dependencia del mercado financiero. En otros casos, las condiciones de los mercados financieros son tales que, debido a la insuficiencia inicial de recursos, son inviables proyectos técnicamente válidos. En este sentido, los incentivos financieros pueden por lo menos suplir estos problemas.

Para que los incentivos regionales puedan efectivamente influir en la decisión de inversión deben ser fiables y susceptibles de ser calculados por anticipado; el empresario ha de poder contar con estas ayudas para que realmente influyan en su decisión inversora. Ello requiere que su concesión se ajuste a un pequeño número de requisitos fácilmente identificables, y que se hagan efectivas en el menor plazo posible.

Una buena y ágil gestión de los incentivos regionales, así como la determinación de unos criterios claros para su concesión, son condiciones imprescindibles para su efectividad. En otro caso, de no cumplir estas condiciones se reducirá la confianza de los empresarios en los incentivos, no consiguiendo que influyan en su decisión de invertir.

2.- CAMBIOS EN LA POLITICA DE INCENTIVOS REGIONALES A NIVEL COMUNITARIO¹

El período estudiado abarca de 1985 a 1987, en el que se produjeron cambios muy relevantes en aspectos relacionados con la política regional, de tal forma que la mayoría de los países comunitarios (salvo Grecia) introdujeron nuevas legislaciones o llevaron a cabo revisiones profundas de las ya existentes. Analizaremos los cambios de la política regional a través de:

- 2.1.- Modificaciones en la composición de los paquetes de incentivos regionales.
- 2.2.- Cambios en la administración de los incentivos.
- 2.3.- Cambios en la coberura de los incentivos.
- 2.4.- Valoración de los cambios

2.1.- Modificaciones en la composición de los paquetes de incentivos regionales.

Los cambios más significativos han tenido lugar en España y Portugal debido a su entrada en la Comunidad Económica Europea. En España, la nueva ley de incentivos regionales que entró en vigor el 4 de enero de 1986, incluía exclusivamente incentivos financieros (subvenciones de capital y rebajas en la seguridad social) dejando de lado los incentivos fiscales. En Portugal la historia es similar. La nueva legislación introducida a finales de 1986 sustituía al llamado Sistema Integrado de Incentivos a la Inversión, SIII, un paquete completo de ayudas fiscales y financieras introducidas en Junio de 1980. En la nueva ley se pueden distinguir tres principales incentivos regionales, todos ellos financieros: subvenciones de capital, premios al empleo y subvenciones para estimular la inversión en investigación. En ambos casos se aprecia un cambio hacia los incentivos financieros y más concretamente hacia las subvenciones.

¹. Ver el artículo "European regional incentives" editado por Douglas YUILL, Kevin ALLEN, John BATHLER y Fiona WISHLADE.

En Irlanda, el Acta de Desarrollo Industrial de Mayo de 1986 introduce subvenciones para la creación de empleo para las pequeñas industrias y ayudas financieras para promover el desarrollo tecnológico (estas últimas sin una orientación regional). En Italia la Ley del Mezzogiorno tenía un enfoque similar, estableciendo subvenciones para las pequeñas y medianas empresas y para el establecimiento de nuevos negocios en la región del Mezzogiorno. En ambos casos la composición de los incentivos era básicamente la misma, pero haciendo un particular énfasis en proyectos de pequeñas empresas y en la investigación y desarrollo.

En Francia, Luxemburgo y Holanda, países donde también se ha introducido nueva legislación, han continuado básicamente con los mismos incentivos ofrecidos hasta ahora. Pero esto no significa que no se hayan producido transformaciones, al contrario, en Francia se han producido cambios en la administración de las subvenciones concedidas de la política regional. Mientras en Luxemburgo y Holanda se han hecho importantes correcciones en las condiciones de elegibilidad de los incentivos y en las tasas de concesión.

Las razones que explican estos cambios pueden deberse a pura coincidencia, como es el caso de España y Portugal (con su entrada en la C.E.E.) o de Dinamarca (por la expiración de sus planes cuatrianuales). Pero hay razones más estructurales que explican como puede ser la necesidad de adaptar la política regional, la coyuntura de los años ochenta con altas tasas de paro nacionales y una contracción del gasto público. La reacción inicial, fue esencialmente negativa al recorte presupuestario, pero actualmente se atiende a las posibilidades de desarrollo de las regiones problema.

Como último punto a destacar, es que los incentivos de política regional no se reducen exclusivamente a un ámbito estrictamente regional, si no que se han incorporado el tratamiento de aspectos más generales como por ejemplo la dotación de una infraestructura tecnológica.

La medida más importante sigue siendo las subvenciones de capital. Incluso, el énfasis en las subvenciones se ha incrementado sustancialmente con la entrada de España y Portugal en la C.E.E.. Únicamente en Bélgica donde los subsidios de interés siguen jugando un papel importante, son las subvenciones de capital el incentivo principal en todos los paquetes regionales comunitarios. Por otra parte los programas vinculados a préstamos blandos suelen ser comunes, pero solamente en un lugar secundario.

Las ayudas fiscales han declinado, resultado de las presiones de la Comisión. En Portugal, las concesiones impositivas han disminuído y en España se han suprimido las

reducciones en los impuestos de aduana y el ajuste fiscal en frontera. Hay sólo seis países que mantienen los incentivos fiscales, pero en todos ellos no tienen un papel determinante dentro de las políticas regionales. Por último cabe destacar la creciente importancia de las subvenciones a la creación de empleo, producto de las elevadas tasas de desempleo que mantienen los países de la Comunidad. Por ejemplo en 1986 se ha introducido en Irlanda un programa de subvenciones a en proyectos para las pequeñas empresas, al igual que en Portugal con la creación de nuevas empresas.

2.2.- Cambios en la administración de los incentivos

Podemos distinguir tres grupos en cuanto a la administración de los incentivos:

- Aquellos donde no hay cambios administrativos reseñables (Bélgica, Alemania y Luxemburgo).
- Aquellos donde el cambio administrativo ha sido en términos generales bajo (los más claros casos son Dinamarca, el Reino Unido y Grecia, pero también se incluyen Irlanda y España, apesar de que los cambios en éstos dos últimos países son más significativos).
- Aquellos donde se han producido cambios de gran envergadura (Francia, Italia, Holanda y Portugal).

Un rasgo interesante de aquellos países donde el cambio administrativo ha sido significativo es que todos ellos han visto un movimiento hacia una mayor discrecionalidad en la concesión de incentivos. De este modo, en Francia, una reducción en la asignación presupuestaria del programa P.A.T., en un cuarto el nivel de 1984 ha permitido ser más selectivos, con lo cual se ha conseguido una disminución de la tasa de concesión y fijar un límite máximo de ayuda recibida. En Italia, la administración de los incentivos ha sido siempre muy automática con límites fijos de ayuda recibida y condiciones abiertas. Sin embargo la ejecución de la Ley del Mezzogiorno de 1986, ha introducido un elemento discrecional con la "negociación planificada" entre el Ministerio para el Sur y la mayoría de los grupos industriales. Tal negociación prevé el establecimiento de importantes proyectos de innovación en las regiones problema pero a cambio de límites máximos de concesión de las subvenciones de capital. En Holanda se ha producido una reducción de los límites de concesión automática.

Las razones que explican este movimiento hacia la asistencia discrecional son:

- Contracciones presupuestarias que obligan a ser más selectivos con las ayudas concedidas.

- Tendencia al abandono de los incentivos fiscales y de los programas relacionados con alguna ayuda u objetivo, que suelen ser automáticos en cuanto a su administración.

- El deseo general de hacer los objetivos ofrecidos más efectivos.

La introducción de elementos discrecionales tiene como contrapartida la pérdida de neutralidad, visibilidad y en la predicción de resultados que normalmente son cualidades asociadas a los incentivos automáticos. La evidencia empírica llevada a cabo en Reino Unido pone de manifiesto que los programas discrecionales no son tan susceptibles de incorporarse en sistemas de evaluación de los proyectos de inversión.

Se puede comprobar para todos los países de la C.E.E., como todos los incentivos de carácter automático van asociados a límites fijos de concesión y condiciones abiertas, mientras que en las ayudas de carácter discrecional se establecen unos límites máximos, dejando a la opinión de la administración, en última instancia, la concesión o no. El carácter discrecional o automático de los incentivos parece que tiene que ver con el tamaño del país, siendo característico de los países pequeños los incentivos discrecionales y de los países grandes los automáticos. Con todo hay que decir que la importancia relativa de los incentivos automáticos ha ido disminuyendo en términos de gasto.

Otro aspecto relacionado con la administración de los incentivos es el grado de delegación en la misma. En 1984 se advertía un movimiento hacia la descentralización en Italia y en Holanda, mientras que a mediados de 1987 se produce una tendencia de sentido contrario en Francia con la abolición del componente regional de la P.A.T.. Por lo tanto no hay una dirección única, distinguiendo tres grandes grupos de países:

- Un primer grupo formado por aquellos países que presentan un elevado grado de delegación (Alemania y Bélgica). En ambos países, las regiones poseen amplios márgenes de actuación tanto en la cuantía de las ayudas como en decisiones de concesión. Tal grado de libertad se mueve dentro de los límites fijados a nivel estatal.

- Un segundo grupo formado por aquellos que tienen unas restricciones sobre la descentralización de los incentivos (Francia, Holanda, Reino Unido, Grecia, España e Italia). Todos ellos delegan cuando los proyectos son de pequeña envergadura.

- Finalmente aquellos países donde no existe descentralización o el nivel de la misma es insignificante (Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo y Portugal), países pequeños en términos de población.

2.3.- Cambios en la cobertura de los incentivos.

Cuando hablamos de la cobertura de los incentivos estamos refiriéndonos hacia qué actividades, empresas y proyectos están dirigidas las ayudas y a su localización espacial. Hay dos tendencias en el período estudiado que se mantienen aún en nuestros días:

- Inclusión de medidas para mejorar el cumplimiento de los objetivos de la política regional, con reducción de las áreas asistidas, con más altos niveles de discriminación, una disminución de los proyectos objeto de subvención y una mayor selectividad en las concesiones administrativas.
- Adaptación de las políticas regionales a las nuevas condiciones económicas, con un aumento del número de incentivos destinados al sector servicios, a investigación y desarrollo y a las pequeñas y medianas empresas.

Para analizar los cambios en la cobertura de los incentivos lo haremos a través de:

- Los tipo de actividad objeto de ayuda.
- La cobertura espacial
- Los proyectos tipo.
- Otros aspectos relacionados con la cobertura de los incentivos

Con respecto a la cobertura de las actividades de la política regional, es destacable la tendencia mayoritaria a elegir ciertas actividades del sector servicios. El cambio más significativo en este sentido ha ocurrido en Italia donde la ley del Mezzogiorno contempla una ampliación de los servicios de apoyo al proceso productivo como: servicios de consultoría y organización a empresas, servicios de apoyo tecnológico etc. En esta dirección se encuentra Italia, Luxemburgo, Grecia, Portugal y España). Ello indica el deseo de estimular actividades fuera del sector manufacturero, pero también la mejora del ambiente general de las regiones problema. Por último se han quedado sin ayuda industrias manufactureras con un exceso de capacidad en Irlanda, Italia y Luxemburgo.

En relación a la cobertura espacial ha habido dos

significativos cambios. El primero se ha traducido en un incremento del nivel de discriminación espacial, en aquellos países donde se ha modificado la totalidad de las áreas objeto de ayuda (Italia, Luxemburgo y Portugal). El segundo es la reducción de las regiones problema, resultado de las contracciones presupuestarias y el deseo de que las ayudas vayan dirigidas hacia aquellas regiones que realmente lo necesitan (Dinamarca y Alemania). Un tema relacionado con la designación de las áreas problema es que todos los países de la comunidad deben remitir sus propuestas a la Comisión sobre las regiones problema de su entorno. La Comisión suele rechazar normalmente alguna de las regiones designadas inicialmente por los países, ya que existe un consejo dentro de la Comisión que juega el papel protagonista, para asegurar la competencia.

Con respecto a la cobertura de los incentivos en materia de los proyectos tipo ha habido dos desarrollos opuestos. En Francia y Holanda, la contracción presupuestaria ha dado como resultado un mayor incremento de los proyectos de nuevo establecimiento y un tratamiento más restrictivo de las extensiones. En Italia y Portugal, por otro lado la reciente legislación ha aumentado la extensión de los proyectos tipo para incluir los proyectos no destinados a la creación de empleo que suponen la introducción de nuevos productos y de nuevos procesos.

Con respecto al tamaño de las empresas a las que van destinadas las ayudas regionales, hay una dirección común para todos los países, a saber: el énfasis puesto en las pequeñas firmas. Esto ha sido debido, sobre todo, a la introducción de programas específicos para pequeñas empresas, para la formación de nuevas firmas.

2.4.- Valoración de los cambios realizados

Ha habido un incremento de la tasa nominal de concesión en Italia, Luxemburgo y Grecia, una disminución en Holanda, mientras que en Portugal a pesar de haberse considerado todo el país como una de las zonas menos desarrolladas de la Comunidad, los niveles de concesión han sido bajos.

Se observa un movimiento uniforme en todos los países es en el crecimiento de la tasa de discriminación encontrada en los paquetes de incentivos regionales. En la mayoría, ha supuesto un incremento de dicha tasa entre las diferentes áreas designadas (como por ejemplo con las zonas más atrasadas, zonas intermedias y las zonas que están relativamente más aventajadas). También ha habido una discriminación en el tamaño de las firmas que son objeto de ayuda y entre los diferentes proyectos-tipo. Este movimiento es la consecuencia de las contracciones presupuestarias y el deseo que las ayudas vayan dirigidas hacia las zonas que

realmente lo necesitan.

Finalmente, considerando el movimiento del gasto, la tendencia entre 1975 y 1985 es creciente en la primera parte del período, alcanzó el máximo entre 1978 y 1979, y declinando a partir de entonces. Este descenso fue especialmente sobresaliente en 1980 y 1983, y se volvieron a recobrar los volúmenes de gasto en 1985. Sin embargo los recortes espaciales y otros tipos de discriminación hacen que la tendencia a largo plazo sea decreciente. Un último punto es que el gasto en 1985, en términos reales sea menor que el que existía en 1975 ².

3.- POLITICA DE INCENTIVOS REGIONALES ESPAÑOLA.

3.1.- Deficiencias de la anterior política de incentivos regionales.

3.1.1.- Problemas de definición.

La Ley de Industrias de Interés Preferente, los Planes de Desarrollo y otras disposiciones legales posibilitaron la creación de incentivos regionales. Ello ha originado un conjunto de actuaciones administrativas de forma descoordinada y por diferentes órganos de la Administración, sin que exista una estrategia común para todos ellos, ni razones suficientes que justifiquen su coexistencia.

Los topes de ayuda que se conceden en las distintas zonas promocionables existentes venían a ser iguales, con lo cual no se realiza ninguna diferenciación ni discriminación entre ellas en base a la importancia de sus respectivas problemáticas regionales.

Por otra parte, el hecho de que el esquema de incentivación regional aplicado se base en mecanismos de tipo fiscal y de tipo financiero tiene como efectos la reducción de la transparencia de los incentivos, (es más difícil conocer el importe total de las ayudas concedidas).

Esto no se ajusta bien a los principios de coordinación de ayudas con finalidad regional, por cuanto no se tiene en cuenta ni los criterios de transparencia ni los de discriminación entre territorios.

² Ver gráficos en el apéndice al final del trabajo.

3.1.2.- Problemas de administración.

La administración actual de los incentivos regionales tiene problemas importantes en los campos de promoción, tramitación y seguimiento, siendo precisa también una readaptación de los métodos de análisis de proyectos, régimen de garantías y procedimiento de pagos.

Actualmente es importante que el empresario reciba a tiempo el pago de las ayudas obtenidas y que estas ayudas se adecúen a sus necesidades. Para ello ha de agilizarse la tramitación de los incentivos si se trata de influir en las decisiones de localización de inversiones.

Pero también será necesario atender al control y seguimiento de los proyectos financiados para:

- prestar apoyo a los empresarios ante las dificultades que se les presenten.
- comprobar que los incentivos regionales son usados para los fines previstos.

Por otra parte, se requiere un adecuado mecanismo de promoción de las ayudas, y que les dote de la adecuada transparencia para los posibles beneficiarios.

Por último, resulta preciso diseñar un sistema de garantías adecuado que permita a la Administración penalizar a las empresas en caso de incumplimiento manifiesto.

3.2.- La reforma en los incentivos regionales.

La Ley 50/1985 de 27 de diciembre de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales constituye el fundamento de la nueva política de incentivos regionales.

Por primera vez se definen los incentivos regionales como ayudas financieras cuyo objetivo es resolver los desequilibrios regionales, con lo que se elimina la posibilidad de que en el futuro se reproduzca la dispersión de objetivos regionales que ha venido existiendo. En su lugar, se definen las clases de zonas-problema de acuerdo con lo que la CEE establece al respecto, y se prevé una graduación de los topes de ayuda para las diferentes regiones en función de la problemática específica de cada una de ellas.

El Reglamento 1535/1987 de 11 de diciembre que desarrolla la Ley de incentivos regionales, establece tres clases de

zonas promocionables ³ :

- Zonas de Promoción Económica (ZPE).
- Zonas Industrializadas en declive (ZID).
- Otras zonas de aplicación por circunstancias específicas, definidas según las directrices de política regional.

Las ZPE son aquéllas áreas geográficas del Estado con menor nivel de desarrollo; las ZID son zonas afectadas por importantes procesos de ajuste industrial, con graves repercusiones sobre el nivel de empleo en la industria de la correspondiente zona.

Además se determinan en este reglamento los cuatro tipos de zonas según su nivel de ayudas para los que quedan establecidos los límites admitidos de intensidad de las ayudas (en base al principio de especificidad regional).

La plasmación de estas directrices sobre el territorio se realiza en los Reales Decretos de Delimitación de zonas donde serán aplicables los incentivos, y que desarrollan en detalle los aspectos que les son propios y específicos.

En este sentido, el Real Decreto 570/1988 de 3 de junio establece la Zona de Promoción Económica de Castilla y León que comprende todas las provincias de la región, distinguiendo a Avila, León, Salamanca, Soria y Zamora como zona I, y Burgos, Palencia, Segovia y Valladolid como zona II, con un porcentaje de subvención máxima sobre la inversión aprobada de un 50 % y un 40 % respectivamente.

Los incentivos regionales que prevee la L.I.R. 50/1985 son exclusivamente de naturaleza financiera (con lo que se podrá valorar más exactamente el monto de las ayudas), en concreto:

- subvenciones a fondo perdido.
- subvenciones de interés.
- subvenciones para la amortización de préstamos.

Todas estas medidas se adaptarán a las necesidades financieras de los proyectos, de forma que los efectos financieros de estos incentivos regionales sean los máximos posibles.

³ Ver Plan de Desarrollo Regional de España, 1989-1993. Pág 172.

Los incentivos que prevee esta Ley son de mayor importancia cuantitativa que los anteriores, pero al mismo tiempo se vigilará muy estrechamente que la acumulación de distintas ayudas en un mismo proyecto no sobrepase los tipos fijados para cada zona.

Para la resolución de los demás problemas de definición se ha creado un Consejo Rector, presidido por el Secretario de Estado de Economía. Junto al Consejo Rector pueden existir comisiones, con representación de las comunidades autónomas, para analizar los aspectos de programación que les afecten directamente.

En base a las propuestas de las CC.AA., el Consejo Rector debe lograr la articulación de los incentivos regionales con la política de desarrollo regional y las políticas sectoriales. Como consecuencia de esta articulación, se señalarán los sectores promocionables y las zonas prioritarias que deben definirse de acuerdo con las respectivas CC.AA.. Estas zonas prioritarias serán las de mayor potencial de desarrollo de la zona, medido éste por criterios tales como la accesibilidad, la disponibilidad de suelo industrial, la dotación de equipamiento y la población, entre otros.

Los problemas de administración quedan resueltos a nivel estatal mediante la creación de una Dirección General, que actúe como órgano de apoyo y ejecutivo del Consejo Rector. Las distintas deficiencias que existían anteriormente se saldan con la adopción de directrices objetivas y adecuadas en cada caso.

Una mayor atención a la promoción, a los métodos de análisis de proyectos y al procedimiento de pagos, junto a una importante simplificación de los sistemas de tramitación y a una reformulación de los sistemas de garantías y seguimiento, permiten conseguir los objetivos tan deseados de agilidad y transparencia, que son tan necesarios para lograr unos niveles de efectividad aceptables.

Los problemas suscitados por la adaptación a la C.E.E., y en el fondo, la compatibilización de los incentivos regionales con la política de defensa de la competencia, se resuelven incorporando en el diseño de los nuevos incentivos regionales los principios de coordinación de ayudas con finalidad regional. Esta adaptación, que supone utilizar los criterios de delimitación de zonas establecidas por la Comisión (además de observar el resto de principios dichos), permite obtener un sistema de incentivos regionales acorde con la política de defensa de la competencia.

Los problemas derivados de la nueva estructura territorial del Estado también son solventados con este

sistema de incentivos regionales, al incorporar a las CC.AA. al proceso de definición de los aspectos de aquellos incentivos que les afecten directamente, y al asignarlas otras importantes competencias en los campos de promoción, gestión, valoración, pago y seguimiento de los proyectos.

4.- LA POLITICA DE INCENTIVOS EN CASTILLA Y LEON.

Con fecha 20 de julio de 1989, la Junta de Castilla y León aprobó el Decreto 151/1989 sobre Regulación de Incentivos a la Inversión en Castilla y León. Este es un decreto que se inspira claramente en la regulación estatal al respecto, sobre todo en lo referente a los tipos de incentivos aplicables, inversiones estimuladas, clases de proyectos promocionables y requisitos exigidos. De este modo, la Administración Regional contribuye a una mayor coordinación entre las regulaciones estatal y autonómica al dar un tratamiento semejante a todo tipo de incentivo.

Por otra parte, en este decreto se logra la adaptación a las directivas de la C.E.E. de defensa de la competencia ⁴, y a la Decisión de la Comunidad Europea de 27 de mayo de 1987 sobre delimitación de zonas para la aplicación de incentivos con finalidad regional, estableciendo los topes máximos de subvención neta equivalente en un 75 % para la zona tipo I y un 45 % para zona tipo II ⁵.

Anterior a la aprobación de este Decreto, pero basada en él, se dictó la Orden de 26 de abril de 1989 de la Consejería de Economía y Hacienda en la que se regulan subvenciones a empresas con cargo íntegramente a los Presupuestos Regionales. Podrán obtener tales incentivos los proyectos de inversión comprendidos entre 5 y 15 millones de ptas. que impliquen la creación de nuevos establecimientos, ampliación y modernización de los ya existentes; y la cuantía de la subvención oscila entre el 50 % y el 40 % de la inversión para las zonas I y II respectivamente.

El Decreto 151/1989 tiene como objetivo principal armonizar con la legislación comunitaria y estatal todas las ayudas financieras destinadas a la inversión en Castilla y León sufragadas por el Gobierno Regional. En cuanto a los efectos de su aplicación, se consideran beneficiarios aquellas empresas que realicen en Castilla y León proyectos de inversión que supongan:

- Creación de nuevos establecimientos con generación de nuevos puestos de trabajo.

⁴ Ver al respecto art. 92 - 94 del Tratado de Roma.

⁵ Ver Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León, 1989 - 1993. Pág 278.

- Ampliación de inversiones que impliquen un aumento importante de la capacidad productiva o generación de empleo.

- Traslado de inversiones, siempre y cuando realicen nuevas inversiones en activos fijos en el emplazamiento nuevo.

- Modernización del activo fijo material tal que determinen un incremento sensible de la productividad, implicando la adquisición de bienes de capital con tecnología avanzada y mantengan el empleo al menos durante dos años.

- Compra de activos fijos materiales e inmateriales correspondientes a otras empresas en situación de suspensión de pagos o en quiebra, debiendo cumplir determinadas condiciones (art. 6.2 del Decreto).

En general, se consideran inversiones incentivables todas aquellas operaciones y proyectos realizados en el marco de los conceptos siguientes: adquisición de terrenos, traídas y acometidas de servicios, urbanización y obras exteriores, edificación de obra civil dedicados a servicios técnicos, sociales o productivos de las empresas, incluyendo las obras destinadas a almacenes y similares; bienes de equipo de todo tipo, incluidos vehículos de transporte y protección medioambiental; trabajos de planificación e ingeniería, inversiones en I+D siempre que no superen el 20 % de la inversión aprobada.

En cuanto a los sectores y actividades promocionables, el Decreto señala las siguientes:

- Industrias transformadoras.

- Industrias agroalimentarias.

- Servicios de apoyo industrial y los que mejoren significativamente las estructuras comerciales de la zona.

- Establecimientos e instalaciones complementarias de ocio de especial interés.

No obstante, previo informe del Comité de Inversiones Públicas, la Junta de Castilla y León podrá conceder incentivos a proyectos no incluidos en los sectores mencionados y que representen un especial interés para la Comunidad. A este respecto, podrá establecer contratos programa con empresas del sector o subsector correspondiente para facilitar la dinamización del mismo.

Los tipos de incentivos aplicables consisten en:

- Subvenciones de interés sobre préstamos y para amortización de los mismos.

- Subvención a fondo perdido sobre la inversión aprobada, que podrá adoptar dos modalidades:

- subvención básica.
- suplementos de subvención.

La primera fija un tope del 50 % para la Zona I y un 40 % para la Zona II, admitiendo un incremento de un 20 % en los proyectos realizados sobre núcleos prioritarios siempre que respeten los techos anteriores. La segunda modalidad define un suplemento de subvención sectorial (10 % sobre sectores calificados como prioritarios) o locacional (15 % sobre los proyectos en Zonas de Agricultura de Montaña, Zonas desfavorecidas o con problemas de desempleo). La suma de ambas modalidades de subvención a la inversión deberá respetar siempre los topes definidos por la C.E.E. en términos de subvención neta equivalente: 75 % en la Zona I y 45 % en la Zona II.

- Aavales, Créditos participativos, Préstamos de Riesgo y Ventura y Subvenciones a Estudios de Viabilidad.

Puede apreciarse que no existe ningún incentivo fiscal de tipo de desgravaciones sobre impuestos o Seguridad Social. Son ayudas básicamente financieras que afectan a la tasa interna de rentabilidad de las empresas en el momento de la realización del proyecto. Por tanto, tratan de fomentar directamente la creación de actividad y la implantación de industrias más que afectar al funcionamiento coyuntural de las empresas.

Los mecanismos burocráticos de concesión de todos los incentivos descritos hacen que exista un desfase temporal entre la obtención del incentivo y el cobro del mismo, lo cual disminuye sensiblemente los efectos de los incentivos regionales. Para evitar este problema, la Junta aprobó el Decreto 285/87 de 10 de diciembre por el que se reguló la concesión de créditos puente y créditos anticipo. Estos instrumentos permiten poner a disposición del peticionario el importe de la subvención concedida desde el momento inicial de la inversión. Para ello se han firmado unos convenios de colaboración con 32 entidades financieras para que concedan créditos por importe de la subvención aprobada y cuyos gastos e intereses son prácticamente financiados por la Junta de Castilla y León.

Tratamos de ver la posible influencia de la política de incentivos regionales sobre la creación de empresas en nuestra comunidad, tomando el número de empresas creadas en todas las provincias en el periodo de 1980 a 1987.

Usamos como técnica de estimación de la tendencia la regresión por mínimos cuadrados ordinarios del número de empresas creadas en función del tiempo, con los siguientes resultados:

Provincias	Estimac. pend.	R-cuadrado
Avila	14.37	0.92
Burgos	27.55	0.94
León	37.13	0.93
Palencia	10	0.82
Salamanca	30.53	0.84
Segovia	9.43	0.69
Soria	7.13	0.81
Valladolid	33.84	0.81
Zamora	5.97	0.41
Castilla y León	175.79	0.93
España	3882.93	0.98

Podemos constatar un movimiento creciente a largo plazo destacando la tendencia creciente en todas las provincias; y señalar el hecho de que a partir de 1986 (momento en que se articula la reforma de la política de incentivos) los valores observados superan a la línea de tendencia, lo cual podría justificarse a través del efecto anuncio que ejerce esta reforma, puesto que en el período considerado no se han podido articular los Reglamentos que desarrollaran esta ley.

NUMERO DE EMPRESA CREADAS EN LAS PROVINCIAS DE CASTILLA-LEON								
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
AV	26	32	54	39	82	83	106	127
BU	134	133	210	221	233	247	304	325
LEON	133	169	262	228	259	319	380	399
PA	51	56	79	98	83	81	118	128
SA	63	65	111	174	100	197	261	263
SG	53	45	50	58	45	89	114	102
SO	19	10	25	31	24	54	48	66
VA	95	135	133	134	196	171	303	356
ZA	43	49	65	60	40	47	69	111
CyL	619	694	989	1043	1062	1288	1703	1877
ESP	15182	15096	20154	25844	28740	32736	37660	39854

* Datos obtenidos del Anuario Estadístico de Castilla y León de 1986 y 1988