

QUÉ QUEDA DE LOS PUERTOS FRANCOS CANARIOS EN EL SIGLO XXI

Salvador Miranda Calderín

INTRODUCCIÓN

La conocida popularmente como “Ley de Puertos Francos” de 1852 supuso una clara reactivación de la economía de las Islas Canarias y un importante sacrificio fiscal para el Estado, que perdía los ingresos provenientes de la renta de Aduanas. Sin embargo, el espíritu que inspiró la promulgación de tan importante norma, y sus modificaciones y ratificaciones de 1870 y 1900, iba más allá de la simple inaplicación de tarifas a la importación y a la exportación de materia prima y productos manufacturados. Pretendía crear un hecho diferencial en el Archipiélago que contribuyera decididamente a la mejoría de su economía y a la compensación de su lejanía.

Los tributos creados posteriormente para financiar los Cabildos Insulares supusieron una merma importante del concepto de franquicia y durante todo el siglo XX se intentó compensar la escasez de recursos financieros de las entidades locales con nuevas figuras impositivas que incidían, cada vez más, en la pérdida del carácter franco de nuestros puertos.

El punto y final al régimen de franquicias, que en mayor o en menor medida gozaron las Islas Canarias en la segunda mitad del s. XIX y durante casi todo el siglo XX, fue la incorporación del Archipiélago a la Comunidad Económica Europea. Se creaba así una barrera arancelaria en torno a los territorios comprendidos en el nuevo ente supranacional, donde circulan libremente las mercancías y productos comunitarios, pero se someten a gravamen las importaciones de terceros países.

Sin embargo, tal como comenté anteriormente, el espíritu que inspiró la publicación de la “Ley de Puertos Francos” iba más allá de la aplicación o no del Arancel de Aduana, por lo que hoy en día subsisten en nuestro ordenamiento jurídico-tributario figuras diferenciadoras que permiten afirmar, en cierta medida, que nuestro territorio goza aún de determinadas franquicias.

En este trabajo abordaremos conceptos tales como la franquicia aduanera y la franquicia fiscal al consumo, que operan en distintos ámbitos del comercio exterior, y compararemos el volumen de importaciones en los puertos canarios en diferentes épocas para analizar si la entrada en la Comunidad Económica Europea ha supuesto grandes quebrantos en nuestras franquicias o se ha limitado a enunciar una nueva situación teórica.

Las conclusiones que redactamos al final del mismo pretenden esclarecer las cuestiones antes planteadas.

LOS PUERTOS FRANCO Y LAS FRANQUICIAS CANARIAS

El régimen de franquicias canarias y la noción de puertos francos llegó a calar tan hondo en la sociedad isleña que llegó a formar parte de la propia idiosincrasia del canario. Posiblemente si preguntásemos a la gente de la calle, tanto a la de ahora como a la de los años setenta y ochenta del siglo XX por estos conceptos, todos los conocerían, pero sin atreverse a definirlos o concretarlos. José Miranda Guerra, en un trabajo sobre esta materia realizado para la Cámara de Comercio en 1934 decía con acierto:

... Porque suele ocurrir con esto de las franquicias lo que con las cosas evidentes. Todos las percibimos, pero no todos sabemos explicarlas, y la misma explicación casi nunca resulta satisfactoria. Es como la luz, que se nos mete por los ojos, que lo ilumina y lo embellece todo, y como tantas otras cosas de la naturaleza y de la vida, cuyo misterio no podemos penetrar.¹

Él mismo, pero sobre todo alguno de sus alumnos aventajados, definieron y analizaron profundamente estos conceptos y, en la actualidad, cualquier manual de Economía o Derecho especializado en nuestras singularidades fiscales ilustra al lector sobradamente sobre ellos. Por eso no voy a tratar de definirlos o analizarlos, sino que prefiero entrar de lleno en el tratamiento específico que quiero hacer en esta materia. El régimen de franquicias de la mal llamada Ley de Puertos Francos (en realidad, un decreto) estaba ligado directamente con la Renta de Aduanas e implicaba un importante sacrificio en las arcas del Estado, en aras al fortalecimiento y revitalización de una deprimida economía isleña. Sin embargo, la filosofía con la que el legislador redactó la norma de 1852 presupone “un algo más” que el tiempo fue, poco a poco, concretando y que se hizo evidente con la ley de 1900: “la franquicia fiscal sobre el consumo”. No sólo se trataba de que las mercancías no estuviesen gravadas por el Arancel de Aduanas, sino también que su consumo no fuese gravado por impuesto alguno.

Debe tenerse muy en cuenta que hasta 1972 no existió un texto legal que recogiese y concretase las singularidades fiscales canarias, por lo que había que ir saltando de norma en norma legal para percatarnos que existían diferencias en la aplicación de los tributos en Canarias respecto al territorio común. Ni tan siquiera la Reforma Tributaria de 1964 facilitó esta labor, aunque, en palabras de José Gabaldón López, al enumerar la Ley (de 1964) los territorios con singularidades fiscales estableció dos grandes bloques: “A) Territorios respecto a los cuales se faculta al Gobierno para dictar disposiciones sobre su régimen fiscal (territorios forales, plazas y provincias africanas), y B) Territorio para el cual se establece que no tengan aplicación ciertas modalidades de algunos tributos (Canarias)”,² que dejaba una duda razonable para interpretar que la Ley de 6 de Marzo de 1900 no quedaba derogada. La posterior publicación de una tabla con las modificaciones y derogaciones³ dejó claro que la franquicia aduanera y la franquicia fiscal sobre el consumo en Canarias seguían vigentes en la fiscalidad moderna, pero hasta 1972 prevaleció la sorpresa y la duda constante ante cualquier cambio legislativo.

Es momento de abordar ahora la cuestión que principalmente nos ocupa en estas reflexiones: ¿Están vigentes en el año 2002 la franquicia aduanera y la franquicia fiscal al consumo en Canarias? La respuesta parece evidente en la aplicación del Arancel de Aduanas a cualquier producto no comunitario que se importe, pero si analizamos fechas concretas, como 1852 ó 1900 y las comparamos con la actualidad observamos que no todo son rupturas, sino también continuidades; el segundo de los conceptos nos puede hacer enfocar con una óptica distinta determinadas peculiaridades tributarias y ver cómo evolucionan hasta la

actualidad: a distintas formas de tributación corresponden, también, diferentes incentivos fiscales y de una tributación básicamente indirecta hemos pasado a un mayor peso específico de la tributación directa. Lógico es que los instrumentos de política económica que el Estado utilice para fomentar o equilibrar la economía de una región también evolucionen. Aún así, conviene que nos refiramos a estos conceptos por separado, analizando primero la franquicia aduanera.

LA FRANQUICIA ADUANERA

Desde los tiempos de los Reyes Católicos, la isla de Canaria y posteriormente todo el Archipiélago Canario gozó de una serie de exenciones fiscales que incentivaban el establecimiento de contingentes humanos en las islas y fomentaban el desarrollo de la economía. Las mercancías que se desembarcaban en las costas no eran gravadas por el Estado, pero pronto las vacías arcas requirieron la implantación de tributos específicos que financiasen las Haciendas locales, que se fueron sucediendo uno detrás de otro: Haber del peso, Arbitrio insular a la importación y exportación, Arbitrio regional a la entrada de mercancías, Arbitrio a la Producción e Importación (APIC) y el actual Arbitrio a la Importación y Entrega de mercancías (AIEM), en un claro anacronismo frente a las facilidades fiscales que el Estado intentaba que imperasen en Canarias, pero con la pragmática finalidad de obtener recursos de donde fuese posible. Ya hemos analizado en otro lugar cada una de estas figuras impositivas,⁴ pero si las combinamos con los aranceles de Aduana y con otros tributos, como los denominados Impuestos Especiales, y con el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) nos damos cuenta que gravan distintas esferas del denominado comercio exterior: hubo veces que en el pasado se gravaba sólo la mercancía que provenía del extranjero, pero en otras, las mercancías nacionales e incluso las de otra isla canaria se fiscalizaron. En la actualidad sucede también un poco de lo mismo, por lo que debemos analizar los distintos ámbitos en los que nos podemos encontrar. Diego López Tejera establece tres conceptos relacionados con el comercio exterior en nuestras islas que permiten avanzar en nuestra explicación: si se analiza desde el punto de vista de los derechos aduaneros, mantiene un concepto estricto de dicho comercio. Si se estudia desde la perspectiva de los Impuestos Especiales, defiende un concepto amplio de comercio exterior y, finalmente, si se examina desde el punto de vista de los denominados tributos REF, argumenta un concepto amplísimo de comercio exterior.⁵ En breves palabras, en la actualidad, un tributo REF canario (el AIEM, por ejemplo), grava determinados géneros que entran en territorio canario desde cualquier otro lugar. El “exterior” es todo lo que no sea Canarias. Es el concepto amplísimo de comercio exterior. En el otro extremo está el actual arancel comunitario, que sólo grava los productos que se importan en Canarias de países terceros. Quedan, evidentemente, fuera todos los productos provenientes de la Península o de cualquier otro lugar de la Unión Europea (UE). Es el concepto estricto de comercio exterior. En medio, están los Impuestos Especiales de Fabricación estatales (impuestos especiales sobre el alcohol y bebidas alcohólicas, Impuesto sobre Hidrocarburos, Impuesto sobre las Labores del Tabaco y el Impuesto sobre la Electricidad) –de los que no nos ocuparemos en este trabajo–, pero que delimitan otro ámbito distinto de comercio exterior, el que señala la frontera nacional. Cualquier producto sujeto a estos impuestos que entre en España queda gravado, con independencia de que sea comunitario o de terceros países. Es el concepto amplio de comercio exterior.

Una vez visto que no sólo el arancel de Aduanas grava el comercio exterior, nos interesa analizar someramente la evolución de la franquicia aduanera canaria a raíz de la incorporación de España a la UE. Partimos del Régimen Económico Fiscal de Canarias de 1972, que

reunificó todas las singularidades fiscales en un solo texto legal y que, por supuesto, contemplaba destacadamente que la importación y exportación de mercancías no quedaban sujetas a derecho o gravamen de tipo alguno. Cuestión esta que había quedado aclarada con anterioridad, al interpretarse que la Ley de Reforma Tributaria de 1964 no derogaba las franquicias ratificadas y ampliadas en 1900; y que, posteriormente, el Arancel de Aduanas de 1977 incorporaba a su texto su no aplicación en el Archipiélago. Canarias afrontaba la época de su despegue económico, y del comienzo del turismo a gran escala, con la plena vigencia de la franquicia arancelaria o aduanera en su comercio exterior. Más tarde vendría el Acuerdo de Adhesión de España a la CEE, lográndose que Canarias quedara fuera de la Unión Aduanera a través del Protocolo 2 (que también formó parte del vocabulario del canario de a pie en esos años). En 1986 nuestros puertos seguían siendo francos.

La situación variaría sustancialmente en 1991. El Reglamento de la CEE (1911/91 del Consejo) dispuso que en Canarias se implantaría progresivamente el Arancel comunitario aplicable a la importación de productos de terceros países, de tal forma que estuviese totalmente operativo al 31 de diciembre de 2000. En la actualidad, el comercio con los países miembros de la UE se considera a estos efectos como comercio interior, quedando gravado en Canarias el comercio exterior en sentido estricto (la importación de productos de terceros países) por el Arancel Aduanero común. Las importaciones actuales de mercancías de la UE en Canarias (datos de 1999) supusieron el 82% del total,⁶ sólo el 18% restante se importa de terceros países y, por lo tanto, queda gravado por el Arancel comunitario.

Respecto a los años 1972/1973, por señalar una fecha clave en el régimen económico y fiscal, el cambio es significativo: los productos masivamente importados del continente asiático, que convertían a las Islas en un importante escaparate comercial de cara a la Península y a los países de nuestro entorno geográfico, pasaban a estar gravados con el mismo arancel que si entraban en París o Madrid, pero... ¿con referencia a 1852 ó 1900 ocurre lo mismo?

En el plano conceptual la diferencia es abismal, pero en la práctica, respecto a las dos últimas fechas que hemos escogido de referencia, los efectos de la aplicación del arancel al comercio exterior son mínimos. En 1973, el 48,14% de las importaciones canarias provenían de Europa, el 30,58% de Asia y el 19,14% de América. Del porcentaje europeo, un 39,80% procedía de la CEE, por lo que el 60,2% de nuestras importaciones en ese año hubiesen sido gravadas por el nuevo Arancel aduanero comunitario si las proyectásemos a la actualidad.⁷ El porcentaje es significativo y la importancia, tanto conceptual como práctica, del cambio operado es notable respecto a 1973. Se produce, claramente, una ruptura. Sin embargo, durante la segunda mitad del siglo XIX, nuestro mercado de abastecimiento principal era Europa, principalmente Inglaterra, situación que no varió demasiado en los albores del siglo XX. Tanto en 1852 como en 1900, la mayoría de las importaciones provenían de los países hoy agrupados en la UE. Calculando el porcentaje sobre la base de los cuadros estadísticos de importaciones confeccionados por el profesor Ulises Martín⁸ llegamos a estas cifras:

1884	1885	1887	1888	1889	1890	1891	1892	1893	1898
89,3%	89,7%	91%	92%	84,6%	86,4%	83%	84%	85%	82,6%

Porcentaje de las Importaciones canarias desde países hoy comprendidos en la UE en las décadas de los ochenta y noventa del siglo XIX.

Como promedio, un 86,7% de las mercancías entradas en los puertos canarios provenía de países que hoy conforman la UE, principalmente Gran Bretaña. Este alto porcentaje nos

permite afirmar que si antes (finales del siglo XIX) las mercancías importadas no pagaban aranceles, fruto del régimen de puertos francos, hoy tampoco lo harían por ser Canarias parte integrante del territorio aduanero comunitario. Proyectando estos coeficientes a la actualidad, sólo el 13,3% de las importaciones canarias serían gravadas por el Arancel comunitario. Más que ruptura existe una continuidad entre la época de asentamiento del régimen de puertos francos y la actualidad.

	1880/1900	1973		2000	
IMPORTACIONES CEE.	86,7% n. g.	39,8% n. g.		82% no gravadas.	
IMPORTACIONES 3 ° P.	13,3% n. g..	60,2% n. g.	X	18% sí gravadas	X

Comparación del volumen de importaciones canarias no gravado por aranceles en distintas épocas.

En las décadas de 1880 y 1900 la totalidad de las importaciones estaban exentas de derechos arancelarios. Un 86,7% se correspondía con productos provenientes de los países hoy UE. En 1973 seguían completamente exentas, pero se invirtieron los porcentajes: la mayoría de las importaciones provenían de terceros países, que hoy en día estarían gravados con el Arancel comunitario. En la actualidad, un 82% de las importaciones provienen de la UE, por lo que tampoco están gravadas por arancel alguno. En la práctica, la incorporación al territorio aduanero ha supuesto un cambio en los hábitos comerciales, y sólo supone una mayor tributación en el 18% de las importaciones.

El importante cambio operado respecto a estos dos momentos históricos de nuestra fiscalidad apenas tiene repercusiones prácticas: el contingente grueso de las importaciones canarias, tanto ahora como en 1852 y 1900, no son gravados por derechos arancelarios. Sí existen respecto a la época de nuestro despegue económico (décadas de los sesenta, setenta y ochenta del siglo pasado, que hemos concretado simbólicamente en 1973, primer año completo de aplicación del REF), pero el cambio no ha sido brusco, sino gradual y el aluvión de millones recibidos de la nueva Europa comunitaria por múltiples conceptos ha permitido minimizar cualquier efecto negativo que la “teórica desaparición” de la franquicia aduanera haya tenido en el Archipiélago.

Desde el punto de vista científico, habría que analizar si la modificación citada del Reglamento de la CEE (1991) terminó definitivamente con el tradicional régimen de franquicia aduanera que Canarias disfrutó plenamente de 1852 a 1991. La doctrina mayoritaria se manifiesta a favor de que la franquicia aduanera ya no está vigente, pero los acertados comentarios de López Tejera sobre que, aún en la actualidad, el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias (después de su modificación en 1996) sigue haciendo referencia expresa al principio de franquicia aduanera (tildado de inconsciencia colectiva por otros autores), por lo que desde el punto de vista jurídico no cabe sostenerse, a su juicio, que el principio de franquicia aduanera haya sido suprimido o derogado.⁹ Otro argumento distinto esgrime el profesor Martín Orozco, en el sentido que sólo se puede hablar de supresión o abolición parcial de la franquicia aduanera, ya que la incorporación de Canarias al territorio aduanero implica la no aplicación de derechos arancelarios a las importaciones de origen comunitario.¹⁰

En mi opinión, el concepto de franquicia aduanera en Canarias, aplicado al comercio exterior estricto ya no está vigente, dando lugar, sin embargo, a nuevas interpretaciones a la luz del tan socorrido artículo 299.2 del Tratado de la Comunidad Europea (el aplicable a las regiones ultraperiféricas) que no permiten descartarlo totalmente. En la práctica, como hemos

visto, respecto a momentos históricos tan trascendentales como 1852 y 1900, el cambio jurídico experimentado en el Archipiélago en 1991 no ha supuesto cambio alguno. “La supresión o abolición parcial” a la que acabamos de referirnos supone que en la actualidad, al igual que en aquellos años, tampoco queden gravadas con derechos arancelarios gran parte de las importaciones.

LA FRANQUICIA FISCAL AL CONSUMO

El artículo 2 de la Ley de 6 de marzo de 1900 elevó el carácter de las franquicias canarias a una nueva esfera: ya no sólo pretendía el legislador ratificar la franquicia aduanera de 1852, sino hacerla extensible a toda la vida de las mercancías que se importasen o exportasen en Canarias. Su texto:

Serán libres de todo derecho e impuesto, sea cual fuere su denominación, y quedarán exceptuadas de los monopolios establecidos o que puedan establecerse, las mercancías que se importen o exporten en Canarias...

servió de base para que los Tribunales confirmasen, en los múltiples contenciosos que se plantearon, que la franquicia no sólo era aplicable a la importación y exportación, sino a cualquier acto que supusiera el consumo de las mercancías. Esta inaplicación en Canarias de los impuestos al consumo en las operaciones interiores (en otros momentos distintos a la importación y exportación, como señala Antonio Carballo Cotanda) va evolucionando conceptualmente hasta denominarse “franquicia fiscal al consumo”. Su concepto es menos popular que la franquicia aduanera, pero también forma parte de nuestro acervo cultural y patrimonial. En palabras de Carballo Cotanda:

el insular de todos los medios ha hecho una cuestión de honor su tarea de permanente defensa de aquello que ha permitido, no obstante el escaso respeto de que ha sido objeto la franquicia en tantas fases históricas, la superación de muchas de las limitaciones y penurias impuestas por la naturaleza al Archipiélago. ... Si a algo positivo ha servido esta ardua y penosa panorámica ha sido a la cimentación del espíritu franco de modo profundo en la comunidad isleña.¹¹

Las necesidades financieras del Estado para la reconstrucción de la nación después de la Guerra Civil forzaron la interpretación de esta franquicia fiscal al consumo y gravaron, primeramente con el Impuesto sobre el Lujo en Canarias y después con el Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas (IGTE), conceptos que deberían haber quedado completamente excluidos del gravamen en aras al principio invocado, pero que, en los forcejeos legales posteriores, fueron abriendo paso a singularidades fiscales que aún perduran en la actualidad. Los cambios más importantes se produjeron en la Ley de Reforma tributaria de 11 de junio de 1964.

Recordemos que en ese año estaba completamente vigente en Canarias la Ley de 6 de marzo de 1900, que confirmaba y ratificaba el sistema de puertos francos, y que sólo los arbitrios de los Cabildo Insulares deterioraban las franquicias concedidas por el Estado. Cabía preguntarse si las exenciones se verían alteradas con las nuevas figuras impositivas que la normal evolución de la Hacienda estatal iba creando, llegando a una nueva reforma tributaria, la de junio de 1964. La duda estaba –volviendo a insistir en la misma idea antes expuesta– en si el régimen de puertos francos tenía que circunscribirse a la importación de las mercancías o afectaba a todos los actos de tráfico sobre las mismas. Las singularidades canarias se ven

reconocidas plenamente en la modificación estatal del Impuesto Aduanero y en el nuevo Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas, que sustituye a los impuestos sobre el gasto y consumo. Sólo se gravan en Canarias las operaciones de prestación de servicios y de obras (con o sin materiales) y el arrendamiento de bienes, dejando exento al tráfico de mercancías. Este hecho confirma, según Gabaldón López, que la franquicia de la Ley de 6 de marzo de 1900 no sólo operaba con la importación de bienes, sino que abarcaba a todos los actos de tráfico.¹² Sin embargo, la sujeción en el IGTE de los materiales en las ejecuciones de obras quebraba la franquicia, cuestión ésta que se mantuvo y se mantiene, sin razón, en el ordenamiento fiscal actual: se gravó en el IGTE, y se grava en la actualidad en el IGIC, no sólo la mano de obra y el beneficio industrial de, por ejemplo, la construcción de un inmueble, sino que también se gravan los materiales empleados. Estos mismos materiales si se adquiriesen directamente de un minorista no estarían gravados.

Seguíamos en Canarias sin tener un texto único donde se confirmasen las singularidades fiscales y la franquicia fiscal al consumo, hasta que en 1972 se publicó la Ley de Régimen Económico Fiscal de 22 de julio. En el ámbito de estudio que nos ocupa, aparte de ratificarse las franquicias de la Ley de 1900, dos son los puntos que especialmente nos interesa destacar de esta importante norma:

- Ratificó las exenciones de la Reforma de 1964 en el Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas y las amplió con los servicios de transporte, con y entre islas, dando por zanjada, sin éxito, una vieja aspiración de los profesionales y empresarios canarios: la exclusión de los materiales en la base imponible de las ejecuciones de obra. Se perdía así, en los últimos años de vigencia plena de nuestro tradicional sistema de franquicias, la oportunidad de confirmar que éstas no solo afectaban a la importación de las mercancías, sino a todas sus futuras transacciones. Los materiales en las ejecuciones de obra y en la prestación de determinados servicios continuarían gravados en el futuro por el IGTE y por el IGIC.

- Suprimió la aplicación de la mayoría de los conceptos del Impuesto sobre el Lujo estatal –creado de forma autónoma por la reforma de 1964–, aunque con anterioridad, los Tribunales habían rechazado su aplicación a las importaciones. La exención del Lujo en Canarias era otra ratificación de nuestro sistema de franquicias que, evidentemente, estimuló el crecimiento del sector comercial en las Islas.

Estas breves notas nos permiten confirmar que en 1972, a nivel de la imposición estatal, junto a la conocida franquicia aduanera coexistía en nuestro ordenamiento, con mayor o menor efectividad, la denominada franquicia fiscal al consumo.

La siguiente reforma económico-fiscal canaria es la de 1991 (Ley 20/1991 de Modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias), mejorada rápidamente por la Ley 19/1994. Estas dos normas son las que señalan el marco jurídico de nuestras especialidades fiscales actuales, en el que debemos estudiar si prevalece o no el principio de franquicia fiscal al consumo. Para ello hemos de acudir a un ámbito distinto de comercio exterior, haciendo referencia ahora al ámbito amplísimo antes señalado, en el que nos encontramos con otra realidad diferente a la hasta ahora contemplada y que analizamos en el epígrafe siguiente

LOS IMPUESTOS REF Y LA FRANQUICIA AL CONSUMO

Debido a la imperiosa necesidad de financiación de las Haciendas locales canarias, el Régimen Económico Fiscal no sólo se caracteriza por una serie de ventajas fiscales respecto al régimen común aplicado en el resto del territorio nacional, sino que también plasma otras singularidades fiscales: la existencia de tributos específicos que llenan las sedientas arcas locales. El conjunto de ellos es lo que denominamos “impuestos REF” y si estudiamos su normativa y casuística específica, observamos una serie de exenciones y tipos de gravamen minorados que difícilmente se justificarían sin el principio de franquicia fiscal al consumo antes estudiado. Este intento de prolongar, de una manera u otra, las franquicias de 1900 se hace evidente en el marco tributario actual y es el que permite afirmar que el espíritu que llevó a declarar franco a los puertos canarios sigue, aún, vivo.

En primer lugar señalamos la no aplicación del IVA en Canarias y la implantación de un “iva” en minúsculas, el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), con unos tipos aplicables sensiblemente más bajos que los del IVA. José Ignacio Rubio de Urquía señala sobre este nuevo impuesto que “el nuevo REF relativiza la efectividad del principio de franquicia fiscal sobre el consumo, implantado en Canarias... el Impuesto General Indirecto Canario”,¹³ dejando de esta forma claro, en su opinión, que en la actualidad se puede seguir hablando de esta franquicia. Sólo con un respeto manifiesto a este principio se comprenden las especificidades del IGIC que, si bien grava las importaciones de mercancías, suaviza la tributación con la aplicación de tipos de gravamen inferiores al resto de la imposición indirecta española, y excluye las ventas al por menor (exención de los minoristas), así como una serie de actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras y de captación, producción y distribución de agua; amén de las operaciones realizadas por contribuyentes que no llegan a un volumen determinado (franquicia del impuesto). También en el mismo sentido podemos señalar la no sujeción del “Autoconsumo” en el impuesto indirecto y la incentivación fiscal de las inversiones con la exención de la entrega de bienes de inversión (art. 25 de la Ley 19/1994). No podríamos decir igual de las exenciones a las exportaciones y a las operaciones asimiladas a la exportación (avitallamiento de buques, por ejemplo), que proceden de la concepción moderna de los impuestos que gravan el valor añadido.

En segundo lugar, la menor presión fiscal actual en Canarias respecto a España y a la Unión Europea (a pesar de haberse incrementado notablemente en el período comprendido entre 1992 y 2000, del 18 al 22,1%),¹⁴ basada, entre otros, en los notables incentivos fiscales a la inversión de la Ley 1994 es una proyección y evolución del principio de franquicia fiscal al consumo y franquicia aduanera. Si en aquellos años se quiso incentivar la economía canaria de esa forma, en la actualidad el conjunto de normas REF pretende conseguir el mismo efecto con otras vías tributarias alternativas. Ha sido la evolución natural de una imposición netamente indirecta a una imposición directa inexistente en 1852 y 1900.

En nuestra opinión, tanto la existencia del IGIC en sí misma, como las peculiares exenciones en este impuesto y la batería actual de incentivos a la inversión, que posibilitan una menor presión fiscal en Canarias respecto al resto del territorio nacional y de la UE son una variante clara y una versión actualizada de la tradicional franquicia al consumo en el Archipiélago, que, lejos de desaparecer, se hará cada vez más patente a la luz del Estatuto de regiones ultraperiféricas.

CONCLUSIONES

Primera: la franquicia aduanera no está teóricamente vigente, pero en la práctica la situación actual no supone una discontinuidad respecto a épocas gloriosas de la franquicia.

En la segunda mitad del siglo XIX y buena parte del siglo XX la mayoría de las mercancías que entraban en Canarias provenían de países que hoy están agrupados en la UE. Si antes no eran gravadas en su importación por ser nuestros puertos francos, hoy tampoco lo son por estar Canarias dentro de dicha comunidad. Sin embargo, sí se observa una discontinuidad notable respecto a las décadas de los sesenta, setenta y ochenta del siglo recién finalizado, en que un alto porcentaje de las importaciones canarias se realizaban desde países de Asia, y hoy se verían gravadas por el Arancel comunitario. Conceptualmente sí hay una ruptura, ya que la franquicia aduanera suponía no gravar las importaciones, y ahora se hace si provienen de terceros países, pero en la práctica y con las estadísticas en la mano, existe una continuidad respecto a 1852 y 1900, fechas en las que la mayoría de las importaciones provenían de países hoy incorporados a la UE y, que por lo tanto, hoy tampoco estarían gravadas con arancel alguno.

Segunda: la especial imposición indirecta canaria y las singularidades en cuanto a tipos de gravamen y exenciones es una proyección actual de la franquicia fiscal al consumo.

El mero hecho de que en Canarias no se aplique el IVA europeo, sino que las operaciones de tráfico mercantil estén gravadas por un impuesto específico, con tipos de gravamen mucho más bajos y una serie de peculiares exenciones sería difícil de justificar si no tenemos presente la voluntad del legislador de proyectar a la actualidad los beneficiosos efectos de la franquicia fiscal al consumo. Este concepto tampoco ha desaparecido de la legislación vigente, ya que el art. 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias (después de la modificación de 1996) se refiere expresamente a él: “Canarias goza de un régimen económico-fiscal especial, propio de su acervo histórico y constitucionalmente reconocido, basado en la libertad comercial de importación y exportación, no aplicación de monopolios y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo”, por lo que no seremos nosotros los que lo enterremos definitivamente.

Tercera: los incentivos fiscales a la inversión del REF contribuyen a mantener el diferencial de la presión fiscal respecto al resto del territorio nacional y Europa, compensando las pérdidas parciales experimentadas en la franquicia fiscal al consumo.

Si bien en 1852 y 1900 la tributación directa en Canarias era prácticamente inexistente, las sucesivas reformas fiscales experimentadas en nuestro país han ido dando a los impuestos directos una mayor representatividad. La franquicia fiscal al consumo sólo era operativa en el marco de la tributación indirecta, por lo que si ésta disminuía era lógico que el legislador compensase a Canarias con unos atractivos incentivos fiscales a la inversión que disminuyeran la fiscalidad en el Archipiélago respecto a otras regiones de la UE.

Cuarta: Las tradicionales franquicias aduaneras y al consumo aplicadas en Canarias a raíz de los puertos francos están llamadas a una nueva interpretación a la luz del Estatuto de regiones ultraperiféricas.

Los cambios legislativos que se producirán en la UE en los próximos años harán hincapié en la protección de las denominadas regiones ultraperiféricas, incentivando su economía y diseñando un especial tratamiento fiscal. No debe descartarse, en absoluto, que una de las medidas concretas en el futuro del ente supranacional sea la reimplantación total de la franquicia aduanera en esas regiones y la potenciación de la franquicia fiscal al consumo.

NOTAS

- ¹ MIRANDA GUERRA, J., *Los puertos francos de Canarias y otros estudios*, 1995, p. 25.
- ² GABALDÓN LÓPEZ, J., “La Hacienda estatal en las Islas Canarias”, en *Estudios de Derecho Administrativo Especial Canario*, edición a cargo de Alejandro Nieto, Cabildo Insular de Tenerife, 1967, p. 191.
- ³ Decreto 4132 de 23 de diciembre de 1964
- ⁴ MIRANDA CALDERÍN, S., “Una fiscalidad diferenciada”, en *Canarias s. XX. De la emigración a la inmigración. Un análisis económico*. Edición a cargo de Salvador Miranda Calderín. Real Sociedad Económica de Amigos del País de Gran Canaria, 2002.
- ⁵ LÓPEZ TEJERA, D., “El Régimen Económico y Fiscal de Canarias en su triple concepto de Fiscalidad Exterior”, *Hacienda Canaria* número 1, abril de 2002.
- ⁶ ARENCIBIA ROCHA, J., *Canarias ante el siglo XXI*. Madrid, 2001.
- ⁷ Datos estadísticos extraídos de *Economía Canaria*, 73 y 74. Boletín nº 20 del Centro de Investigación Económica y Social de la Caja Insular de Ahorros de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria, 1975.
- ⁸ MARTÍN, U., *El Comercio Exterior Canario (1880-1920)*. Centro de la Cultura Popular Canaria, 1992.
- ⁹ LÓPEZ TEJERA, D., *Op. cit.*
- ¹⁰ OROZCO MUÑOZ, M., *El Régimen Fiscal Especial de Canarias. Su conformación por el Bloque de Constitucionalidad*. Marcial Pons ediciones. Madrid, 1997. Citado por Diego López Tejera.
- ¹¹ CARBALLO COTANDA, A., *Canarias, Islas Francas. Las especialidades económico-fiscales del Archipiélago*. Cámara Oficial de Comercio de Santa Cruz de Tenerife, 1970, pp. 131-132.
- ¹² GABALDÓN LÓPEZ, J., *Op. cit.*
- ¹³ RUBIO DE URQUÍA, J.I., “El REF: una institución histórica al servicio del futuro de Canarias”. *Canarias Fiscal*, n ° 1, noviembre de 1999.
- ¹⁴ Véase el Informe “Presión Fiscal en Canarias 1999-2000” del Servicio de Política Económica de la Viceconsejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea. *Hacienda Canaria*, n° 1, abril 2002.