*Virgilio González Fernández**
*Tomás J. López-Guzmán Guzmán***

MELILLA: FISCALIDAD LOCAL Y ACTIVIDAD COMERCIAL. UNA REFLEXIÓN

Melilla se caracteriza por encontrarse en un enclave geográfico que le ha dotado a lo largo de su historia de un peculiar régimen fiscal que le ha posibilitado mantener una fuerte presencia económica de la Administración local en la actividad económica de la ciudad. En este artículo presentamos un estudio sobre este régimen fiscal, analizando la importancia económica que tiene como generador de ingresos que posteriormente repercute en los propios ciudadanos a través del gasto público, y de cómo está muy relacionado con la actividad comercial de la ciudad y de su relación con el entorno geográfico inmediato, sobre todo, de Marruecos.

Palabras clave: Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI), datos de recaudación, presupuestos, Melilla.
Clasificación JEL: H60, F10.

1. Introducción

La economía de Melilla se caracteriza por la gran importancia que tiene la actividad comercial dirigida tanto a los ciudadanos de la propia ciudad como a sus relaciones con otros países del Norte de África, fundamentalmente Marruecos, con lo cual la actividad económica está muy ligada a los vaivenes políticos y diplomáticos existentes entre España y el Reino alauita, relaciones que implican directamente un incremento o disminución en el flujo de mercancías entre ambos lados de la frontera.

Melilla y Ceuta no se integran en ninguna de las 17 comunidades autónomas existentes en España, aunque desde 1997 gozan cada una de ellas de un Estatuto de Autonomía en el cual se señala que dichas ciudades no tienen potestad legislativa, aspecto que lo diferencia claramente de las comunidades autónomas, las cuales sí tienen la potestad de dictar leyes. Por otra parte, la situación geográfica y el origen histórico de Melilla implican que su financiación pública, además de la procedente de los ingresos que destina el Estado, sea un híbrido entre la autonómica y la local, con unas características singulares y diferenciadas del resto de España. El modelo de financiación local encuentra su origen en la Ley de 14 de junio de 1894 que declara puerto franco a la ciudad de Melilla con el objetivo de facilitar su desarrollo económico, posibilitando, de esta manera, la entrada y salida de mercancías sujetas a unos aranceles más bajos que en el resto del territorio nacional. Ello ha derivado en una importante recaudación de la fiscalidad específica local (muy semejante al IVA), la cual está muy relacionada y conectada con la importancia comercial de la ciudad. ▷

* Universidad de Granada.
** Universidad de Córdoba.

El objetivo de este trabajo es mostrar las peculiaridades de la financiación local de la ciudad de Melilla, que lo diferencia claramente del resto de ciudades, provincias y comunidades autónomas de España, a través de la importancia que tiene el desarrollo comercial, tanto interno como internacional, de la ciudad.

Este trabajo se estructura, tras esta introducción, en un segundo apartado donde se hace una breve referencia a la actual situación socioeconómica de Melilla; en el apartado tercero se recoge las particularidades del régimen económico y financiero de la ciudad norteafricana; y en el apartado cuarto se exponen los principales datos económicos que refrendan la importancia de este régimen económico y financiero.

2. Breve referencia a la situación socioeconómica de la ciudad de Melilla

De manera sintética, se puede decir, al menos figuradamente, que por su situación geográfica y con relación al resto de España, Melilla es como una isla y, además, es frontera con Marruecos, que no deja de reivindicarla como parte de su territorio. Pero, también, fue puerta del expansionismo español en el Rif y, desde su nacimiento, su principal función urbana fue militar, para posteriormente, sumar a ésta la función comercial. A ambas funciones debe gran parte de su expansión, crecimiento demográfico y desarrollo económico.

Su pasado histórico, la situación geográfica, el hecho de ser frontera entre dos continentes y dos países muy distintos desde el aspecto político, social y económico, unido a la realidad actual que nos presenta a la ciudad como una sociedad convertida en un crisol de culturas, etnias y religiones, marca a cualquier sociedad, por muy globalizado e interconectado que se encuentre el mundo actual.

Por otra parte, la distancia a la Península (y las todavía hoy escasas y caras comunicaciones), la valla o frontera que encierra un pequeño territorio de 12,33 km^2, la situación de pobreza del país vecino y, muchas veces el escaso entendimiento entre sus gentes, nos lleva a una sociedad aislada, con grandes déficit con relación a elementos determinantes, como son el agua, la energía y el propio suelo, sin olvidar su aprovisionamiento, casi diario desde la Península, de distintos productos fundamentales para su subsistencia. Todo ello genera en esta sociedad un sentimiento de aislamiento y de lejanía; así mismo, un sentimiento de abandono por parte del territorio nacional. Sentimiento que no es nuevo, pues podríamos decir que prevalece desde los primeros pobladores.

En otro orden de cosas, las características de esta sociedad, multicultural, multiétnica o multirreligiosa, no pocas veces elogiadas, también son causa, en buena medida de que no exista en su seno un cuerpo homogéneo e, incluso, unos valores comunes para encarar su futuro, lo que repercute, además, en grandes desequilibrios tanto en los aspectos étnicos como económicos, sociales, culturales, religiosos y políticos.

Melilla, por otra parte, no deja de ser un territorio fronterizo, como hemos apuntado al comienzo, en el cual la presencia del Estado siempre es mayor que en otras zonas geográficas, por ello, no debe de sorprender que el sector público tenga aquí un carácter casi hegemónico. En esta ciudad el 48,9 por 100 de los empleados pertenece al sector público, cuando ese porcentaje se queda en el 14 por 100 en la media nacional, con salarios muy superiores a sus equivalentes en la Península y que en ningún momento los del sector privado pueden competir con ellos. Por otro lado, buena parte de estos asalariados (bastante más de 10.000) corresponden a las Fuerzas Armadas, de tal manera que casi uno de cada ocho ciudadanos de Melilla pertenece al ejército, cuando en España esa proporción sólo llega al 1 por 100. Este hecho nos lleva a observar que la mayor parte de los empleados del sector público es ocupado por personas de origen peninsular, mientras que el comercio, especialmente el minorista, se reparte entre peninsular, beréber, hindú y hebreo. Otro sector que lleva unos años teniendo un cierto auge es la construcción, donde la mayor parte de ▷

la mano de obra es beréber de la ciudad y transfronterizos. En cuanto al empleo sumergido, es difícil cuantificarlo, pero existe la conciencia de que hay un número determinado de trabajadores ilegales, procedentes de sectores marginales, que realizan trabajos precarios y de escasa especialización. En este orden de cosas, es posible comprobar que hay determinadas actividades que por el número de trabajadores afiliados a la Seguridad Social son difíciles de realizar, o bien la productividad y plazos de entrega no son reales (panaderías, construcción, etcétera), lo que sí parece cierto es que los trabajadores son en su mayoría beréberes.

Otro tema, que es fácil de comprobar, es que los mayores salarios se encuentran en el sector público, por tanto, corresponderá mayoritariamente a aquéllos de origen peninsular. Mientras que los salarios más bajos y las mayores tasas de paro y desempleo se encuentran del lado beréber, ahondando aún más las disparidades desde el punto de vista económico.

Desde la década de los noventa hasta hoy, también es una sociedad que se encuentra amenazada y a veces desbordada por los constantes flujos migratorios procedentes del resto del continente africano. Esta amenaza, en algunas ocasiones ha sido sentida con malestar, desde los sucesos acaecidos en 2005, dados los continuos asaltos a la valla fronteriza por parte de inmigrantes.

3. Régimen económico y financiero de Melilla

El origen del peculiar régimen económico y financiero de la ciudad de Melilla se encuentra, como anteriormente hemos señalado, en la Ley de 14 de junio de 1894. El establecimiento de puerto franco le posibilitó a Melilla dotarse de unos recursos públicos muy importantes y aumentar de esta manera el bienestar de sus ciudadanos a través del gasto público. Ejemplo de este esplendor económico es la importancia que la denominada arquitectura modernista representó en la Melilla de las primeras décadas del siglo XX, con obras, por ejemplo, de Enrique Nieto, alumno aventajado de Gaudí. Posteriormente, y por Ley de 30 de diciembre de 1944, se establece un régimen tributario especial por el cual se autoriza al Ayuntamiento de Melilla a percibir un arbitrio sobre la importación de mercancías, mediante la aplicación de una tarifa *ad valorem*. A su vez, este arbitrio fue sustituido, en 1991, por un Arbitrio sobre la Producción y la Importación (API). Y ya en la década de los noventa, concretamente en 1996, el API fue sustituido en 1996 por el Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI), actualmente vigente. En resumen, desde finales del siglo XIX Melilla ha contado con unos ingresos adicionales (y muy importantes) para financiar sus arcas públicas municipales.

Todos estos tributos, con independencia del nombre que han tomado, se han configurado como la columna vertebral de la financiación de los presupuestos municipales de la ciudad, los cuales representan cifras que oscilan entre el 40 y el 80 por 100 del total, liquidándose en la mayoría de las ocasiones con superávit (López-Guzmán Guzmán *et al.*, 2007).

El IPSI es un impuesto indirecto de carácter municipal que grava la producción, elaboración e importación de toda clase de bienes muebles corporales, las prestaciones de servicios y las entregas de bienes inmuebles situados en Melilla. Su hecho imponible está constituido por la producción o elaboración de bienes muebles corporales realizados por empresarios en el desarrollo de su actividad empresarial, así como la importación de dichos bienes en el ámbito territorial de la ciudad de Melilla, por las prestaciones de servicios efectuadas por empresarios o profesionales que actúan en el ejercicio de su actividad, por las entregas de bienes inmuebles que radican en el ámbito territorial de la ciudad de Melilla y por el consumo de energía eléctrica que será gravado en fase única, al tiempo de su facturación a los usuarios por las empresas distribuidoras, que repercutirán el impuesto sobre el importe total facturado. En cuanto a los tipos de gravamen, éstos serán fijados por ▷

la correspondiente ordenanza fiscal de la ciudad de Melilla y, actualmente, están comprendidos entre el 0,5 y el 10 por 100. Asimismo, no se puede establecer ninguna distinción entre los tipos de gravamen aplicables a la producción o elaboración y a la importación de bienes muebles corporales.

La posibilidad de establecer este tipo de tributos es recogida en el Título V (artículos 34 a 40) del Estatuto de Autonomía de la ciudad de Melilla 1995[1] donde se vertebra su régimen económico y financiero. Este régimen se basa en los dos principios básicos de cualquier ordenamiento jurídico-tributario: la autonomía financiera y la suficiencia financiera. Estos dos principios defienden la importancia que tiene la propia ciudad de Melilla en el desarrollo autonómico y faculta a sus órganos locales, en coordinación con la hacienda estatal, para la gestión de los recursos financieros suficientes para conseguir una adecuada calidad de vida en la ciudad. Así, la ciudad de Melilla tiene la posibilidad, de acuerdo con la legislación vigente, de conseguir otros recursos de acuerdo con el principio de autonomía financiera, siendo el ejemplo más claro el citado IPSI. Así, el IPSI se fundamenta en el artículo 36 del Estatuto de Autonomía[2], donde se señala que, entre los recursos económicos de la ciudad, se encuentran «los rendimientos de sus propios tributos».

Por otro lado, este modelo económico y financiero también ha tenido su respaldo dentro del propio sistema de financiación autonómica, y así el vigente sistema de financiación de 2002 recoge por primera vez, y de forma expresa, a las ciudades de Ceuta y Melilla. Esta nueva situación le ha permitido a Melilla (y a Ceuta) establecer una nueva definición de sus estructuras tributarias locales a través de cinco aspectos bien diferenciados (González Fernández, 2006): fondo de suficiencia, fondo de compensación interterritorial, tributos cedidos, impuesto especial sobre determinados medios de transporte y participación en diferentes órganos fiscales estatales.

Por ello, el modelo vigente ha supuesto un incremento significativo (en número y en recaudación) en cuanto al número de figuras tributarias que puede tener la ciudad. De hecho, y además del propio IPSI, este sistema le ha permitido a Melilla tener tributos propios y cedidos, entre los que destacamos los siguientes:

— Impuesto especial sobre determinados medios de transporte.

— Gravamen complementario sobre las labores del tabaco.

— Gravamen complementario sobre ciertos carburantes y combustibles.

El impuesto especial sobre determinados medios de transporte es un tributo cedido a la ciudad de Melilla. Este impuesto se exige actualmente en Melilla con un tipo impositivo del 0 por 100. No obstante, recordemos que este tributo tiene una tarifa general del 12 por 100, y que, por tanto, es un escenario realista para la financiación de las arcas municipales mediante, en su caso, el establecimiento de una tarifa superior. Así, debemos recordar que en 2007 se matricularon un total de 3.528 vehículos.

Por otro lado, la ciudad también encuentra unos importantes ingresos procedentes de la aplicación de los gravámenes complementarios del IPSI sobre el tabaco y algunos tipos de carburantes (tributo cuya estructura es similar a las accisas comunitarias). El gravamen complementario sobre las labores de tabaco grava, además de estar sujeto al IPSI, las labores de tabaco en Melilla. La base imponible de este gravamen complementario se calcula teniendo en cuenta la aplicación de los tipos proporcionales y la aplicación de los tipos específicos a semejanza de lo que sucede con los impuestos especiales en el resto de España.

El gravamen complementario sobre ciertos carburantes y combustibles grava, además del IPSI, la producción e importación de determinados carburantes y combustibles petrolíferos (gasolina, gasóleo, queroseno y fuelóleo). En cuanto a los tipos ▷

[1] El Estatuto de Autonomía de Melilla se aprueba por la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo.

[2] Un análisis en profundidad del Estatuto de Autonomía de Melilla y Ceuta se encuentra en Hernández Lafuente (1995).

CUADRO 1
INGRESOS PÚBLICOS DE LA CIUDAD DE MELILLA
Cifras en euros constantes (año base 1997)

Año	Presupuesto	IPSI	Gravámenes complementarios	Porcentaje
1997	106.178.176,20	42.398.767,19	11.155.578,06	50,44
1998	128.062.157,80	49.421.150,15	27.808.121,63	60,31
1999	133.209.840,02	50.777.765,80	20.718.861,66	53,67
2000	124.386.899,30	46.587.719,88	23.123.586,54	56,04
2001	155.790.124,80	46.325.153,26	14.553.658,08	39,08
2002	135.216.485,40	41.225.783,63	15.559.811,13	41,99
2003	145.410.915,30	41.051.322,10	18.120.720,85	40,69
2004	165.704.887,80	41.863.898,97	15.972.529,07	34,90
2005	156.312.339,80	41.915.538,74	13.533.418,10	35,47
2006	150.869.139,90	48.814.315,62	10.725.840,64	39,46
2007	145.321.424,90	47.588.590,13	9.216.933,10	39,09

Fuente: Elaboración propia en base a los datos facilitados por la Consejería de Hacienda y Presupuestos de la Ciudad Autónoma de Melilla.

impositivos, la regulación legal señala que en ningún caso pueden exceder de la tarifa del impuesto sobre hidrocarburos aplicables, en su ámbito territorial, al mismo producto y, en su caso, por el mismo uso.

4. Los ingresos públicos de la ciudad de Melilla

La economía de la ciudad de Melilla se caracteriza por una fuerte presencia del sector público (tanto estatal como local), un pujante sector comercial y un desarrollado sistema financiero (López-Bueno, 2008). Asimismo, en los últimos años ha existido un claro desarrollo de la actividad constructora, aunque en los últimos meses ha decaído de forma muy significativa.

Por tanto, el sector público adquiere una gran importancia en la ciudad, siendo la propia Ciudad Autónoma de Melilla la empresa que más empleo genera, con diferencia, en la ciudad. Ello implica también la importancia que tiene la financiación municipal de la ciudad. En el Cuadro 1 presentamos, en cifras de euros constantes (año base 1997), la evolución del presupuesto consolidado de la ciudad de Melilla, la recaudación por IPSI y la recaudación por gravámenes complementarios, y el porcentaje que supone ambos tributos del total del presupuesto.

En el Cuadro 1 se aprecia el incremento significativo que ha tenido el presupuesto de la ciudad de Melilla en los últimos diez años (con un incremento sobre 1997 en 2004 del 56 por 100), aunque existe una ligera caída desde 2004. En relación con el IPSI, vemos que existe una estabilidad en la recaudación en torno a los 40-45 millones de euros constantes en el periodo temporal objeto de estudio. Sin embargo, sí encontramos un descenso significativo en la recaudación por gravámenes complementarios, que tras un incremento muy significativo en los últimos años de la década anterior, muestra una clara línea descendente en los últimos años. Asimismo, también se refleja de forma clara la importancia que tiene en el presupuesto de la ciudad la recaudación que procede tanto del IPSI como de los gravámenes complementarios sobre el alcohol y el tabaco. De hecho, el porcentaje que significan estos ingresos públicos llega hasta algo más del 60 por 100 (en el año 1998) y no desciende más abajo del 39 por 100 (año 2001). Estos porcentajes están en línea con la evolución de la recaudación y su participación en los presupuestos de la ciudad a través de las series temporales como hemos señalado anteriormente.

No obstante, y con respecto a las cifras de recaudación anteriormente señaladas, hay que hacer referencia a la importancia que tiene la actividad comercial en la ciudad y al hecho de que los bienes introducidos en Melilla (y, por tanto, sujetos al IPSI) se destinan tanto al consumo por parte de los propios ciudadanos melillenses como, en su mayoría, a la exportación hacia otros países del Norte de África ▷

(fundamentalmente Marruecos y, de forma residual, Argelia), pero con una característica tributaria muy determinante: aunque Marruecos reconoce la aduana comercial con Melilla, las mercancías se exportan de la ciudad con el IPSI correspondiente, es decir, no se produce un ajuste fiscal en la frontera, con lo cual nos encontraríamos con la figura de la «exportación fiscal», lo cual permite que parte de los servicios públicos municipales que perciben los ciudadanos melillenses sean pagados —vía incremento de los ingresos públicos municipales— por ciudadanos de otros países. Aunque es de muy difícil cuantificación el volumen económico que este tipo de comercio genera, denominado en Melilla «comercio atípico», podríamos, de acuerdo con los datos de recaudación del IPSI, estimar la cantidad de 600 millones de euros anuales (en euros corrientes) como cifra aproximada de este comercio (López-Guzmán Guzmán *et al.*, 2007), cifra similar a la estimada por la Cámara de Comercio norteamericana en Casablanca (Marruecos) que calcula una cifra de entre 1.200 y 1.400 millones de euros para las dos ciudades norteafricanas, es decir, el equivalente de las ventas totales españolas a China y Hong Kong.

A su vez, también esta «exportación tributaria» está muy relacionada con los gravámenes complementarios ya que, primero, al ser la gasolina más barata en Melilla que en Marruecos, los ciudadanos marroquíes que viven cerca de la ciudad española suelen acudir a las gasolineras de la ciudad para repostar y, segundo, esta misma circunstancia se da con respecto al tabaco, lo cual también implica un aumento de la venta a ciudadanos de Marruecos, con el correspondiente impacto fiscal positivo que tienen en las cuentas de la recaudación municipal.

Junto con estos ingresos procedentes de la tributación local, la ciudad de Melilla también recibe una importante inyección económica procedente de la Unión Europea a través de las subvenciones que percibe, básicamente procedente de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, al ser considerada dentro de la clasificación de Región Objetivo nº 1.

Sin embargo, esta situación económica actual puede ser modificada a medio plazo como consecuencia de la existencia de un acuerdo de creación de una zona de libre comercio entre la Unión Europea y Marruecos que puede tener un impacto importante en las estructuras comerciales de la ciudad para lo cual sería necesario establecer mecanismos y soluciones previas (Pérez Castro, 2007).

5. Conclusiones

Históricamente Melilla ha sido (y es) una ciudad con una importante vida comercial, sobre todo, de carácter internacional. Su situación geográfica, el establecimiento de un puerto franco en los albores del siglo XX y el crisol cultural de la ciudad ha permitido el desarrollo de importantes relaciones comerciales internacionales. Todo este comercio posibilita la entrada en las arcas municipales de recursos tributarios que posteriormente revierten en la ciudad a través del gasto público. De hecho, los tributos propios de la ciudad han permitido tener presupuestos muy expansivos durante bastantes años.

Con la articulación de España en comunidades autónomas, Melilla se dotó de un Estatuto de Autonomía en 1995 y de un régimen económico y financiero singular que le ha permitido mantener su propio tributo sobre la importación, y que le permite seguir mostrando unos presupuestos expansivos. Sin embargo, no debemos de olvidar que este modelo está muy relacionado con la evolución de la situación en Marruecos y que parte de la vida comercial de la ciudad procede de los flujos comerciales entre la ciudad y el Norte de Marruecos. Por ello, es importante para Melilla redefinir correctamente su sector comercial ante una posible apertura de fronteras y la creación de una zona de libre comercio entre Marruecos y la Unión Europea en los próximos años. ▷

Bibliografía

[1] GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, V. (2006): *Análisis y prospectiva de la realidad social, jurídica, política y económica de la Ciudad Autónoma de Melilla*, Centro Unesco, Melilla.

[2] HERNÁNDEZ LAFUENTE, A. (1995): *Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla*, Editorial Algazara, Málaga.

[3] LÓPEZ BUENO, J. M. (2008): *Melilla: una oportunidad para las relaciones hispano-marroquíes. Un modelo al amparo de la política europea de vecindad*, Ediciones Academia, Madrid.

[4] LÓPEZ-GUZMÁN GUZMÁN, T.J., GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, V., HERRERA TORRES, L. y LORENZO QUILES, O. (2007): «Melilla: ciudad fronteriza internacional e intercontinental. Análisis histórico, económico y educativo», *Revista Frontera Norte*, nº 37, pp. 7-33.

[5] PÉREZ CASTRO, M. A. (2007): *Modelo de Financiación de las Ciudades con Estatuto de Autonomía y peculiaridades del Régimen Económico-Fiscal de Melilla*, Servicio de Publicaciones de la Ciudad de Melilla, Melilla.

BOLETÍN ECONÓMICO

ICE

INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA

Boletín Económico de Información Comercial Española

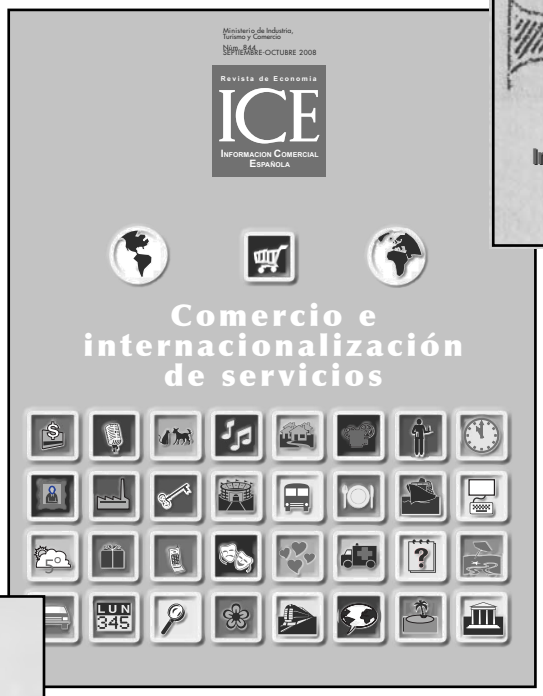
24 números anuales

Artículos y documentos sobre economía española, comunitaria e internacional, con especial énfasis en temas sectoriales y de comercio exterior.

Información Comercial Española ***Revista de Economía***

6 números anuales

Artículos originales sobre un amplio espectro de temas tratados desde una óptica económica, con especial referencia a sus aspectos internacionales



Cuadernos Económicos de ICE

Artículos de economía teórica y aplicada y métodos cuantitativos, que contribuyen a la difusión y desarrollo de la investigación económica.

Información y venta: Paseo de la Castellana, 162 - Vestíbulo
Tel.: 91 349 36 47
28071 Madrid