

La propuesta de impuesto turístico (Ecotasa) para Lanzarote

Jordi Roca Jusmet

Universidad de Barcelona

Ignasi Puig Ventosa

Marcelo Hercowitz

Universidad Autónoma de Barcelona

Recibido, Marzo de 2003; Versión final aceptada, Septiembre de 2003.

BIBLID [0213-7525 (2004); 70; 203-221]

PALABRAS CLAVE: Ecotasa, Impuesto turístico, Lanzarote, Economía ecológica

KEYWORDS: Ecotax, Tax on tourism, Lanzarote, Ecological economics

RESUMEN

En 1991 Lanzarote (Canarias, España) emprendió un proceso de contención del crecimiento turístico en la isla, para reducir la presión ambiental. Proseguir este proceso conlleva elevados gastos para lo cual se requieren fuentes de financiación extraordinarias. Este trabajo discute la propuesta de un impuesto turístico para la isla, popularmente conocido como "ecotasa", discute los principales diseños posibles y estima su capacidad de recaudación.

ABSTRACT

In 1991 Lanzarote (Canary Islands, Spain) started a process to restrain growth of tourism in the island, in order to reduce environmental pressure. To proceed with this process implies a high cost and therefore new financial sources are required. This work details a proposal to implement a tax on tourism, discusses different possible options and estimates their ability to generate income.

1. INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL: EL PAPEL DE LA FISCALIDAD EN LA POLÍTICA AMBIENTAL

Este artículo analiza la propuesta de implantar un impuesto turístico en Lanzarote, sintetizando las principales conclusiones del estudio "Fiscalidad, medio ambiente y turismo en la isla de Lanzarote", que forma parte del Programa LIFE "Lanzarote en la Biosfera 2001-2004"¹.

1. Roca, J. (dirección), Puig, I., Hercowitz, M., Hernández, O. (2002) Fiscalidad, medio ambiente y turismo en la isla de Lanzarote. Informe no 5. Cabildo de Lanzarote. Este estudio es la fuente de todos los cuadros incluidos en este artículo, así como de cualquier otro dato del que no se cite explícitamente la fuente. Una versión resumida puede consultarse en la página web del Consejo de la Reserva de la Biosfera de Lanzarote: <http://www.cabildodelanzarote.com/areas/presidencia/biosfera/biosfera2/INFORME5.DOC>

Siguiendo la terminología aplicada en las Baleares, esta propuesta se conoce popularmente en la isla como “ecotasa”, sin embargo es precisa una aclaración conceptual para evitar que esta terminología genere confusión. En el debate teórico y también en el debate político en los países de la Unión Europea, cuando se habla de la introducción de tributos ambientales o ecológicos (*ecotaxes* en inglés) como un instrumento de política ambiental, nos referimos a tributos cuya finalidad –o al menos cuya finalidad principal– no es recaudadora sino incentivadora de cambios de comportamiento². Tanto en el caso de Baleares como en el de Lanzarote, los defensores del impuesto turístico no plantean que su carácter ambiental derive de su capacidad para estimular cambios de comportamiento –sea por un diseño que discrimine según el comportamiento ambiental o sea por un valor lo suficientemente elevado como para alterar significativamente la afluencia turística– sino por el destino de los fondos recaudados.

Aunque el debate sobre la “ecotasa” turística ha ayudado a que se reconozca el papel de la fiscalidad en la política ambiental, también en cierta forma ha dificultado el debate sobre el papel de la fiscalidad genuinamente ambiental dado este peculiar uso del término “ecotasa” para referirse al impuesto turístico. Esta dificultad no sólo ha existido en los territorios referidos sino en otros lugares, como en Andalucía, en donde las propuestas iniciales sobre fiscalidad ambiental a nivel autonómico tendieron a centrarse en la conveniencia o no de un impuesto turístico.

Precisamente, uno de nuestros objetivos en el trabajo del cual forma parte nuestro análisis del impuesto turístico fue abrir en Lanzarote el debate sobre el papel que los tributos incentivadores –y, en general, los instrumentos económicos– pueden tener en una estrategia orientada a reducir las presiones ambientales y plantear propuestas concretas al respecto (que no están incluidas en este artículo).

2. SITUACIÓN DEL TURISMO EN LANZAROTE Y TENDENCIAS

En la década de los ochenta Lanzarote asistió a una fuerte expansión turística, acompañada de un crecimiento de todas las actividades económicas relacionadas. Solo entre 1980 y 1990 el número de turistas que visitaron Lanzarote pasó de menos de 200.000 al año a más de 1 millón³.

2. Sobre el concepto y algunas experiencias de tributos ambientales puede consultarse Martínez Alier y Roca Jusmet (2001). Resúmenes de experiencias europeas pueden encontrarse en los informes de la European Environment Agency (1997, 2000).
3. Cabildo de Lanzarote, 2001.

Así como impactó fuertemente sobre el sistema económico, el turismo también conllevó importantes cambios sociales y consecuencias sobre el medio ambiente insular. Por un lado, el crecimiento turístico promovía una mejora en los indicadores económicos, pero, por otro lado, determinó un desarrollo que poco a poco fue incrementando las presiones ambientales sobre el territorio y sobre el ecosistema global.

En paralelo a este desarrollo turístico fue creándose una conciencia colectiva sobre la necesidad de basar el desarrollo económico en fórmulas ambientalmente más sostenibles. Así, en el Plan Insular de Ordenación Territorial (PIOT) de 1991 ya se procedió a la desclasificación de más de 250.000 plazas turísticas que habían sido previstas en instrumentos de planificación anteriores y desde entonces no se han aprobado nuevos planes urbanísticos. En ese caso, la desclasificación se pudo producir prácticamente sin coste para el Cabildo puesto que eran plazas que no se habían empezado a construir, e incluso en muchos casos no se había ni tan solo desarrollado la planificación urbanística.

Igualmente, en octubre de 1993 la isla fue declarada Reserva de Biosfera por la UNESCO y en 1997, el Cabildo de Lanzarote (el gobierno insular) elaboró a través de un Programa LIFE la “Estrategia Lanzarote en la Biosfera”, una propuesta integral con 8 líneas de acción y 27 programas de actuación para un desarrollo sostenible de la isla, de las cuales la principal concreción fue la entrada en vigor en el año 2000 de una revisión parcial del PIOT de Lanzarote, conocida como Moratoria Turística, que establece un límite de 10.707 nuevas plazas turísticas en la isla hasta el 2010. Esta “moratoria” se planteaba como una oportunidad para abrir un debate sobre cuál debe ser el techo definitivo de plazas en la isla transcurrido el señalado periodo decenal.

Actualmente el Cabildo está elaborando, en torno a un nuevo Programa LIFE “Lanzarote en la Biosfera 2001-2004”, toda una serie de exploraciones de nuevas líneas de acción, financiación y fiscalidad para la Reserva de Biosfera, entre las cuales se encuentra el estudio “Fiscalidad, medio ambiente y turismo en la isla de Lanzarote”, al cual ya nos hemos referido y algunas de cuyas principales conclusiones resume este artículo.

Existe en la isla la determinación de continuar el proceso de desclasificación de suelo emprendido en 1991. Sin embargo, las plazas turísticas que quedan por desclasificar se encuentran en el marco de procesos urbanizadores ya en marcha, en algunos casos con el proceso de urbanización (calles y demás servicios básicos) completamente concluido. En este caso, según la opinión de la mayoría de expertos en derecho urbanístico, el rescate de los derechos edificatorios concedidos solo será posible haciendo frente al pago de importantes indemnizaciones. La imposibilidad de llevar a cabo este gasto extraordinario mediante los ingresos ordinarios del Cabildo exige pensar en otro tipo de instrumentos.

Por otro lado, la magnitud de las actuaciones que exigiría reducir de forma significativa las actuales presiones ambientales sin duda también conllevaría gastos públicos adicionales, por lo que creemos muy conveniente la creación de un fondo específico destinado a gastos de política ambiental. Este fondo debería tener un carácter permanente, aunque por la cuantía del gasto, un potencial rescate de los derechos de edificación podría tener prioridad durante los primeros años de funcionamiento.

La gestión del fondo debería ser independiente de cualquier otro presupuesto y con el asesoramiento de un Consejo representativo del conjunto de la sociedad. El actual «Consejo de la Reserva de la Biosfera» bien podría jugar este papel.

El fondo podría centralizar diferentes fuentes de ingresos, diversificando el riesgo y no dependiendo de un único instrumento recaudador. Entre las múltiples fuentes de financiación podría haber: donaciones voluntarias de personas o fundaciones, ingresos derivados de la modificación de tributos existentes, tasas por la prestación de servicios turísticos o ambientales, una posible participación en las cuotas de entrada (quizás incrementadas) a los Centros de Arte, Cultura y Turismo del Cabildo, aportaciones de la Comunidad Autónoma y otras Administraciones Públicas... entre estas fuentes de ingreso destacaría por su importancia cuantitativa un impuesto turístico.

Esta última alternativa, la más debatida actualmente en Lanzarote, puede generar una cantidad importante de recursos para el rescate de los derechos edificatorios, pero además, la carga impositiva recae sobre la actividad turística, lo que la población local ve en general favorablemente.

Legalmente el Cabildo Insular no puede crear e introducir el impuesto turístico, ya que no tiene competencia para crear tributos y su posición es de subordinación a la Comunidad Autónoma, que sí puede crear tributos, siempre que no recaigan sobre hechos imposables gravados por el Estado, que no es el caso presente. El Gobierno autonómico podría permitir mediante Ley que Lanzarote y las otras islas que lo deseen implanten el tributo, o bien que sea un tributo autonómico que solo se aplique en aquellas islas que así lo decidan. Actualmente la presión turística sobre el archipiélago está muy desigualmente distribuida y, de esta forma, solo aquellas islas que quisiesen gravar el turismo lo harían, contribuyendo a un posible reequilibrio. Dado que los Cabildos Insulares ostentan iniciativa legislativa en el Parlamento de Canarias, los que lo desearan podrían presentar un proyecto de Ley en este sentido.

3. LA PROPUESTA DE IMPLANTACIÓN DE UN IMPUESTO TURÍSTICO

El impuesto turístico que ha servido de referencia básica para el debate en Lanzarote (y también en otros lugares como Andalucía y Cataluña) ha sido básicamente el de las Baleares.

Después de un largo y amplio debate, y de un historial de diferentes propuestas de algún tipo de gravamen ecológico en las Islas Baleares (Valdivieso, 2001), el Parlamento Autonómico aprobó la “Ley 7/01, de 23 de abril, de Impuesto sobre las Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento, Destinado a la Dotación del Fondo para la Mejora de la Actividad Turística y la Preservación del Medio Ambiente” (BOE de 25 de mayo de 2001). Entre los motivos que justificaron dicha ley se argumentaba que “dada la insuficiencia de los medios procedentes de las fuentes estatales, resulta imprescindible encontrar fuentes de financiación adicional a cargo de las cuales sea posible implementar las políticas necesarias a fin de que la actividad turística pueda seguir desarrollándose armónicamente y que este desarrollo no implique a medio y largo plazo un riesgo de deterioro irreversible del equilibrio económico y medioambiental, al cual la sociedad balear no puede renunciar”. Entre los temas polémicos de la Ley estaba la gestión de los fondos recaudados que finalmente se hizo depender de la Consejería de Turismo, lo que sin duda no es lo más adecuado para asegurar la finalidad ambiental del gasto.

A pesar que la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, sobre financiación de las comunidades autónomas, “recoge como principios básicos en los artículos 2 y 6, la posibilidad jurídica de establecer tributos propios y de disponer de medios suficientes para afrontar el ejercicio de las funciones que forman el ámbito de las propias competencias”, el Gobierno español recurrió la Ley que aprobaba el impuesto ante el Tribunal Constitucional (30 de junio de 2001), lo que implicó la suspensión cautelar de la “ecotasa”. Con fecha 17 de enero de 2002, el Tribunal Constitucional levantó dicha suspensión, dejando vía libre al Gobierno Balear para su aplicación, que empezó el 1 de mayo de 2002. Tras el cambio producido en las elecciones de 25 de mayo de 2003 en el gobierno autonómico balear a favor del Partido Popular, en octubre de 2003 el nuevo ejecutivo suprimió el impuesto turístico.

La discusión sobre la implantación de un impuesto turístico en Lanzarote debe partir del análisis de los diferentes aspectos que lo caracterizan (hecho y base imponible, sujeto pasivo, cuota...). Esto debe permitir la elección de la modalidad de tributo que mejor garantice los objetivos propuestos.

- Hecho imponible y sujeto pasivo

Si el hecho imponible del nuevo impuesto turístico de Lanzarote se definiese como las estancias en las empresas turísticas de alojamiento, la legalidad del tributo estaría prácticamente asegurada por el precedente de las Islas Baleares.

Si lo que se grava son las entradas o salidas de la isla, el hecho imponible no podría ser la estancia que hacen los sujetos pasivos en las empresas turísticas de alojamiento, ya que el cobro a los turistas que no se quedan en estas empresas sería entonces una medida ilegal y lo que se tendría que gravar sería la simple estancia en la isla o su uso, lo que seguramente podría generar mayores debates sobre la legalidad del impuesto.

- Base imponible: cobro por días o por entrada

Puede argumentarse que la definición de la base imponible balear, que está constituida por el número de días de estancia, grava al visitante proporcionalmente a la presión ambiental que el mismo ejerce en el territorio, siendo la misma indicada indirectamente por los días de estancia. Sin embargo, deben hacerse dos consideraciones. La primera es que aunque es verdad que existe una correlación y que, de forma general, más días en la isla implican mayor presión ambiental debido a un mayor uso de los recursos también es verdad que algunas presiones ambientales -sobre todo de carácter global- se asocian especialmente con el desplazamiento hacia y desde las islas.

La segunda consideración, aún más importante, es que la estimación de la presión ambiental según el número de días de estancia no es en absoluto directa, sabiéndose que las personas presentan distintos comportamientos y, por tanto, ejercen diferentes presiones sobre el territorio insular. Dicho esto, cabe añadir, sin embargo, que un impuesto como el de Baleares que se cobra en los establecimientos turísticos tiene potencialmente la ventaja de que podría “ambientalizarse” en su diseño (por ejemplo, favoreciendo los establecimientos de turismo rural). Además, el hecho de que el valor del tributo varíe conforme los días de estancia, proporciona una herramienta adicional para la planificación turística en la medida que posibilita incidir sobre la estancia media de las personas (por ejemplo, con valores por día diferentes según el número de días, como es el caso del impuesto turístico del archipiélago de Fernando de Noronha, en Brasil⁴).

Por otro lado, la categoría del hotel en que el turista se hospeda es un indicador de la capacidad de pago de este turista. Por tanto, un impuesto cuyo valor varíe conforme la categoría del hotel puede permitir considerar adecuadamente la

4. Ver la página web de Fernando de Noronha. <http://www.noronha.com.br> y Teixeira (2001).

capacidad económica del sujeto pasivo, una característica deseable desde el punto de vista de la equidad vertical.

- Instante de recaudación

Existen algunas alternativas de posibles instantes de recaudación. Las más discutidas son en los establecimientos turísticos de alojamiento y el aeropuerto (eventualmente también en los puertos). Otra alternativa es pagar en el momento de adquisición del billete a través de las agencias de viajes donde el turista compra su billete y/o las empresas de aviación.

El cobro en hoteles y demás empresas turísticas de alojamiento permite poner en práctica un tributo cuyo valor varía en función de los días de estancia del sujeto pasivo. Esta modalidad de cobro permite también modular, si así se desea, el valor del tributo conforme la categoría del establecimiento o sus características ambientales. De todos modos, un tributo cuyo valor fuese el mismo para todas las personas, es decir, un cobro por entrada, también podría ser llevado a cabo en los establecimientos de alojamiento, con independencia del número de días de estancia y de la categoría.

Sin embargo, el cobro realizado en las empresas turísticas de alojamiento de Lanzarote presenta una importante desventaja. Solamente pagarían el impuesto los turistas que se quedasen en un establecimiento legal, evadiendo el pago todas aquellas personas no residentes en la isla que se hospeden en alojamientos clandestinos⁵ –incluyendo plazas hoteleras no declaradas y establecimientos ilegales– y en casas de alquiler y de segunda residencia, el tipo de turismo que más crece actualmente en Lanzarote. Además, esto contribuiría a hacer más grande las ventajas de la oferta ilegal, puesto que quedarse en un establecimiento turístico de alojamiento regularizado implicaría el coste adicional del impuesto turístico⁶. De igual modo no se penalizaría la segunda residencia, con toda probabilidad el tipo de turismo que causa un mayor impacto ambiental.

La gran ventaja de efectuar el cobro del impuesto turístico de Lanzarote en el aeropuerto (y puertos) es que las posibilidades de evitar el pago son prácticamente nulas. Se cobraría el tributo en la llegada o salida de los turistas de Lanzarote, de forma que todos ellos fuesen gravados sin excepción.

5. Que en el caso de Lanzarote se supone que es un porcentaje alto de las plazas totales, aunque por motivos obvios no existen datos al respecto.
6. Aunque también se podría usar el argumento en sentido contrario, ya que la introducción del impuesto podría ser una oportunidad para combatir la oferta ilegal en la medida en que la situación de ilegalidad sería más flagrante y podría tener más consecuencias sancionadoras.

Desde el punto de vista de la simplicidad, el cobro en el billete –en las agencias de viajes y/o compañías de aviación– permite que todos los trámites relacionados al pago del tributo se den en el momento de compra del billete o del paquete turístico. De esta manera se facilita el pago por parte del turista, que llega a la isla ya sin esta obligación. Hay que considerar, sin embargo, que se tendría que concertar con las empresas un pago en función de los costes de gestión por incluir el tributo en los billetes aéreos. Mediante esta alternativa de cobro la recaudación por parte del Cabildo sería un proceso sencillo y el control sobre la cantidad recaudada efectivo.

El lugar de cobro del impuesto turístico no influye significativamente en la repartición del pago, es decir en quien es afectado por el impuesto (hoteleros o turistas por ejemplo), ya que son básicamente las características del mercado –de su oferta y demanda y del grado de competencia– las que determinan la incidencia del impuesto. Sin embargo, aunque esto es en general verdad sobre todo a medio y largo plazo, no puede descartarse que el hecho “formal” de que el impuesto se cobre o no en uno u otro lugar tenga –especialmente a corto plazo– alguna incidencia. Los precios que cobran los hoteles y apartamentos responden en gran medida a una negociación entre éstos y los touroperadores en la que, al menos a corto plazo, los últimos pueden tener una buena posición negociadora. Sin embargo, creemos que a más largo plazo los efectos de un modelo u otro de recaudación serán básicamente los mismos.

- Valor del impuesto turístico

El valor del impuesto turístico puede determinar la función que este instrumento fiscal ejercerá con vistas a los objetivos perseguidos. Un valor relativamente bajo no debe afectar prácticamente la afluencia turística (especialmente en un contexto de contención de la oferta, como el que se da en Lanzarote) y, por tanto, tendría un efecto exclusivamente recaudador. Un valor más elevado podría tener una doble función: por un lado la recaudación de recursos para la conservación medioambiental y, por otro, podría contener la demanda turística, lo que puede ser deseable o no dependiendo de la política adoptada.

En la discusión de los puntos siguientes asumimos niveles moderados del impuesto, entendiendo como tales los que en nuestra opinión no es en absoluto previsible que provoquen una disminución de la afluencia turística por debajo del ya ambicioso objetivo de estabilización de la población turística que hoy comparte la mayoría de la población de Lanzarote y que forman parte de la estrategia “Lanzarote en la Biosfera”.

4. EFECTOS ECONÓMICOS DEL IMPUESTO TURÍSTICO

- Impuesto turístico y gasto turístico total

Para situar el debate sobre la importancia de los potenciales efectos económicos de un impuesto turístico, el primer elemento de referencia es situar la magnitud del impuesto en relación con el gasto total que realizan los turistas. Así, un impuesto de 1€ diario –que era el tipo más habitual en el caso del impuesto balear– representaría poco más del 1% del gasto medio total de un turista en Lanzarote⁷. Incluso propuestas mucho más ambiciosas, que no están hoy en el debate político, conllevarían cargas fiscales relativamente pequeñas respecto al gasto total turístico.

- El mercado turístico: un modelo simplificado de referencia

Aunque sea al coste de la simplificación, podemos plantear un modelo de referencia para discutir los posibles escenarios de futuro y la potencial incidencia sobre el mercado de la introducción de un impuesto. Un modelo de este tipo es útil para centrar la discusión, clarificar algunos conceptos y establecer algunas conclusiones aunque, desde luego, no puede captar todas las complejidades del mercado real de servicios turísticos en Lanzarote.

Consideraremos como variable de referencia el número de turistas que visitan la isla medido en número de pernoctaciones totales, para lo que pagan un precio que definimos como el gasto diario que en promedio efectúa un turista y que incluye todo el conjunto de servicios adquiridos (viaje, hotel, restaurantes, gastos en visitas a centros turísticos...).

Para el conjunto de servicios, los turistas se enfrentan a precios mayores o menores que ellos no controlan (los precios del viaje, de los hoteles, el tipo de cambio si son turistas de fuera de la “zona euro”...). Ante dichos precios pueden decidir venir a la isla o no venir⁸ y es de esperar que a igualdad de circunstancias cuanto menor sea el precio mayor será su afluencia. En este sentido, un concepto importante de referencia es la elasticidad-precio de la demanda que mide cómo la demanda se ve afectada por un cambio en los precios, y se calcula (para pequeñas variaciones) como la división de la variación porcentual de la cantidad demandada por la variación porcentual de los precios.

7. En concreto un 1,08% del gasto medio total de un turista en Lanzarote en el año 2000 según los datos disponibles (ISTAC, 2001).

8. O, en menor medida, venir más o menos días.

Por lo que se refiere a la oferta, es obvio que uno de los factores principales (aunque no el único)⁹ que determina la inversión en infraestructura turística es el precio (o, más exactamente, la parte del precio que se quedan los oferentes de plazas turísticas) y aún más las expectativas sobre la evolución futura de los precios.

En cualquier caso, una cosa es la oferta a medio y largo plazo y otra la oferta a corto plazo. A corto plazo, la elasticidad de la oferta es casi totalmente rígida. Es decir, aunque los precios sean elevados no puede prácticamente aumentarse la oferta y, aunque el precio sea bajo, se prefiere -dentro de determinados límites- ocupar las plazas turísticas al mejor precio posible antes que retirarlas del mercado.

– “Escenario de riesgo” y escenario de contención radical de la oferta: principales efectos económicos previsibles de la contención

La tendencia en las próximas décadas en el escenario que en el informe “Estrategia Lanzarote en la Biosfera” se definió como “escenario de riesgo” sería muy probablemente de una oferta y demanda crecientes, con el resultado de un mayor número de turistas y un precio difícil de prever. No sería extraño que éste fuese inferior al actual, sobretodo teniendo en cuenta que los turistas que más valoran la especificidad de la oferta de la isla podrían verse cada vez más decepcionados por la creciente masificación derivada de la afluencia turística (y también de la mayor población residente asociada (Calero y Márquez, 2002)).

Pero este escenario de crecimiento del número de turistas y deterioro ambiental es considerado indeseable por la mayoría de la población y ésta es la razón que ha llevado a tomar medidas para contener la oferta respecto a lo que pasaría en un mercado sin intervención, que en la Estrategia Lanzarote en la Biosfera llevó a proponer un freno al crecimiento turístico y que ahora ha llevado al debate sobre el rescate de derechos edificatorios.

La Figura 1 muestra cualitativamente los efectos sobre el precio de variaciones de la oferta y la demanda de servicios turísticos.

En este caso, el precio medio p_2 que se daría si aumentase la demanda y no la oferta sería superior a p_1 , que es el precio que se obtendría sin contención de la oferta y que, dependiendo del ritmo de aumento de ésta y de la evolución futura de

9. En Canarias existe un sistema de desgravaciones llamado Reserva para Inversiones en Canarias (RIC) que permite desgravar hasta el 90 o 80% de los impuestos de sociedades o de la renta para sociedades o empresarios, respectivamente, siempre que esta desgravación se reinvierta en Canarias. Este poderoso incentivo fiscal ha comportado una enorme presión inversora que en gran parte se ha dirigido a la construcción inmobiliaria. Precisamente una de nuestras propuestas es que se establezca algún tipo de “condicionalidad ambiental” para estas inversiones y, en particular, que no hayan restricciones para su uso para rehabilitaciones y se prohíba su uso para construcción de nueva planta.

la demanda, podría ser superior o inferior (como aparece en la Figura 1) al actual p_0 . La razón de que p_2 sea superior a p_1 es que el mercado se caracteriza ahora por una menor oferta y adicionalmente (aunque esto no se ha reflejado en el gráfico) la demanda futura para cada precio será posiblemente mayor en el escenario de contención de la oferta que en el de crecimiento debido a la mayor calidad ambiental y menor congestión.

Si comparamos el precio p_2 con el actual p_0 con toda probabilidad el precio será mayor (a menos que pensemos en escenarios futuros de caída de la demanda turística) porque al precio actual existiría una demanda insatisfecha. Por tanto, la contención de oferta turística puede verse como una forma de mantener y aumentar los precios en el mercado turístico.

FIGURA 1
CURVAS DE OFERTA Y DEMANDA DEL MERCADO TURÍSTICO CON Y SIN CONTENCIÓN DEL CRECIMIENTO



En el escenario de restricción de oferta efectiva, limitadora de plazas turísticas, no necesariamente se produce una pérdida de ingresos globales respecto a lo que se daría de no haber existido la contención de la oferta turística. Sólo si la demanda es elástica, el aumento de precio asociado a dicha restricción será pequeño y no compensará la pérdida debida al menor número de turistas. Nuestra percepción,

que concuerda con los resultados de la mayoría de estudios para el caso de Baleares, es que la demanda global turística en Lanzarote no debe ser muy elástica al precio. Aunque el compromiso con la conservación ambiental se fundamenta en valores no crematísticos, es importante advertir que no es en absoluto impensable que el crecimiento turístico descontrolado comporte una “doble pérdida”, monetaria y ambiental, y no solo a largo plazo sino incluso en un plazo relativamente corto de tiempo.

La discusión sobre los efectos de la introducción de un impuesto turístico suele centrarse en el grado en que repercutirá sobre los precios y en cómo ello afectará a la afluencia turística respecto a una situación en la que no se interviniese en el mercado. Sin embargo, en el caso de Lanzarote, este planteamiento tiene poca relevancia. El impuesto se plantea dentro de una estrategia definida de contención de la oferta en la que la preocupación es precisamente que el crecimiento de la demanda se considera excesivo y dificulta llevar a cabo dicha contención. Por tanto, estamos discutiendo una situación en que se dan dos tipos de intervenciones simultáneamente: restricción de oferta e implantación de un impuesto.

La única diferencia importante entre el escenario con impuesto y sin impuesto será de tipo distributivo entre los que ofrecen plazas turísticas y la Administración Pública (o más exactamente los que se benefician del gasto de la Administración posibilitado por el impuesto turístico). Los que ofrecen los servicios turísticos pasarán a ingresar por cada turista una cantidad reducida en la cuantía del impuesto respecto a lo que ingresarían en ausencia del impuesto, es decir, ingresarán p_2-t en vez de p_2 (suponiendo que el impuesto es de cuantía t por día de estancia).

Dado que el impuesto se plantea en un contexto en el que lo previsible es que los precios aumenten gracias a la “renta de escasez” que genera la propia contención turística, lo que sobre todo está en juego con un impuesto turístico, de la cuantía que normalmente se plantea en el debate, es quien se apropia de la “renta de escasez” y del aumento de precios que la contención turística tiende a provocar. Se trata de si los que disponen de plazas turísticas tendrán un ingreso extra por plaza o si al menos una parte de este ingreso se recauda por la Administración Pública. Visto así, dado que el destino principal del impuesto turístico sería probablemente el rescate de derechos edificatorios, su implantación incluso podría verse como una transferencia de los beneficiados por la contención de la oferta a los perjudicados por no poder construir.

La anterior conclusión debe, sin embargo, matizarse. El argumento está basado en que el precio futuro aumentará y en que lo hará más que la cuantía del impuesto ya que, en caso contrario, el valor de p_2-t sería inferior a p_0 y de lo que estaríamos hablando no sería de cómo se reparte el aumento de precios sino de una situación en que los que ofrecen plazas turísticas disminuyen sus ingresos netos de impuestos respecto a la situación inicial. Que se produzca o no una pérdida de

ingresos depende sobre todo de la cuantía del impuesto –aunque recordemos que nos limitamos a considerar valores moderados del impuesto– y de la evolución futura de la demanda turística. La demanda depende de muchos factores, entre ellos algunos tan variados como la coyuntura internacional o la estabilidad política de destinos competidores. De darse coyunturas de caída de la demanda turística que llevasen a que con precios similares a los actuales no se cubriesen las plazas disponibles, ciertamente un impuesto turístico podría agravar algo una situación ya difícil caracterizada por la caída de precios y/o la caída del grado de ocupación de las plazas disponibles, pero en todo caso su efecto seguramente sería más bien marginal comparado con los factores desencadenantes de la crisis turística.

En conjunto, y a pesar de los matices anteriores, pensamos que el atractivo turístico de Lanzarote asegura que, si se lleva a cabo una política ambiental adecuada, la demanda futura esté asegurada a precios suficientemente elevados como para permitir un moderado pago impositivo sin pérdidas de rentabilidad. El problema, desde una estrategia orientada a la sostenibilidad, es más bien el contrario: la demanda turística es y -seguramente será- excesiva.

- Tipología del turismo

De forma demasiado simple se asimila mayor calidad del turista a mayor disposición a gastar, cuando desde el punto de vista ambiental un turismo caro tiende a ser un más fuerte consumidor de recursos naturales (piénsese, por ejemplo, en los campos de golf), mientras que algunos turistas de muy poco poder adquisitivo pueden preocuparse por la conservación ambiental. Sin embargo, es probable que los turistas de mayor “calidad”, entendida como respeto a los valores culturales y ambientales de la isla, también estén dispuestos a un mayor gasto que los turistas que deciden su destino atendiendo prácticamente solo al factor precio. Son estos últimos turistas los que tendrán una mayor elasticidad-precio respecto a la demanda, puesto que para ellos muchos otros destinos turísticos con “sol y playa” pueden ser sustitutivos casi perfectos de la estancia en Lanzarote. En este sentido, la implantación del impuesto podría tener un cierto papel en seleccionar aquellos turistas que más interesa atraer desde una perspectiva de sostenibilidad.

5. EL IMPUESTO TURÍSTICO COMO POSIBLE MECANISMO PARA FINANCIAR EL RESCATE DE DERECHOS EDIFICATORIOS

Atendiendo al hecho de que en Lanzarote se considera una prioridad la obtención extraordinaria de recursos para proceder al rescate de derechos edificatorios

concedidos en el pasado, y al hecho de que probablemente si no fuese por eso no estaría en el debate el establecimiento de un impuesto turístico, se hace necesario analizar si este tipo de impuesto tiene capacidad de cumplir este papel y en que términos.

- El potencial recaudador de diferentes modelos de impuesto turístico

El resultado final de la implantación de un impuesto turístico depende de muchos factores, entre ellos el valor y el tipo de impuesto (cobro por día o por entrada), su instante de recaudación y las características de la oferta y la demanda. Consecuentemente, se pueden diseñar varios escenarios alternativos con el propósito de estimar la recaudación potencial del impuesto bajo diferentes combinaciones de variables.

No se trata de proyecciones sobre los posibles efectos de la entrada en vigor del impuesto turístico, sino de una aproximación al orden de magnitud que podría tener su potencial recaudador bajo diferentes supuestos y de comparar éste con la necesidad de recursos para el rescate de derechos edificatorios.

Contemplaremos dos modelos básicos de impuesto turístico. Por un lado, un impuesto de pernocta cobrado en los establecimientos turísticos como una cantidad por día de estancia igual para todo el mundo. En concreto, consideraremos tres posibilidades: impuestos de 1, 1,5 y 2 € diarios, lo que, si finalmente existiesen impuestos diferentes según la categoría del establecimiento alojativo, se debe interpretar como el impuesto medio que se pagaría. Por otro lado, supondremos un impuesto de entrada de valor fijo que se cobra a todos los no residentes de forma universal. Aquí consideraremos tres supuestos alternativos de 10, 15 y 20 €. En ambos casos se supone que su introducción se hace de una sola vez y no de forma paulatina y que su valor nominal se mantiene en todo el periodo proyectado (lo que ciertamente supondría su disminución en términos reales).

Además del modelo y cuantía del impuesto, la otra variable fundamental a definir es el número total de turistas afectados por el impuesto. Los escenarios asumen una cantidad de turistas contenido a un nivel no muy alejado del actual, debido a los planes políticos que tienen precisamente este objetivo.

Se debe diferenciar entre los turistas que se hospedan en establecimientos reglados y los que se hospedan en otros sitios: segundas residencias, casas de familiares o amigos, oferta ilegal, etc. Mientras un impuesto de entrada gravaría a todos los no residentes¹⁰, un impuesto cobrado por día gravaría solamente a los

10. Por supuesto podrían establecerse algunas excepciones: por ejemplo, los nacidos en la isla pero no residentes o que tienen familiares muy cercanos o incluso todos los residentes en las Canarias. O podrían también estar exentos, si así se decide, los que solo viajan un día a la isla por motivos de trabajo...

que se alojan en establecimientos reglados. Para las estimaciones del potencial recaudador del impuesto cobrado por día se utilizará una cifra del número de turistas aproximada con base a los datos del número de plazas regladas y de ocupación media hotelera facilitados por el Cabildo de Lanzarote (2001), de lo que se deriva una media de 49.005 turistas diarios en establecimientos reglados para el año 2000. Partiendo de estos números, trabajaremos en los escenarios del modelo de impuesto diario con una cifra de 50.000 turistas, suponiendo que permanecerá constante en el periodo considerado.

Para el cálculo de la modalidad de impuesto de entrada, también se utilizará una aproximación del número de no residentes que entran en la isla basada en los datos oficiales facilitados por el Cabildo de Lanzarote (2001) y por el ISTAC (2001). Se toma la cifra de 2.000.000 de turistas por año¹¹.

CUADRO 1
**POTENCIAL RECAUDADOR DE ALGUNAS OPCIONES DE IMPUESTOS
(MILES DE EUROS)**

	Impuesto de entrada			Impuesto por día		
	10 €	15 €	20 €	1 €	1,5 €	2 €
Recaudación Anual	20.000	30.000	40.000	18.250	27.375	36.500

Fuente: Roca, Puig, Hercowitz, Hernández (2002)

- Necesidades financieras para el rescate de derechos

Para comparar la recaudación del impuesto turístico en los diferentes escenarios y las necesidades financieras que comporta el rescate de derechos edificatorios, el segundo elemento clave es la cuantía en que se estime el valor de dicho rescate.

El valor del rescate se ha estimado en 300 millones de euros (Larrea *et al.*, 2002), aunque sobre él existe mucha incertidumbre y pueden haber desviaciones importantes. También existe incertidumbre sobre el momento –o más bien los momentos– en que se tendría que hacer efectivo dicho rescate. Ello es importante porque si existe un desajuste temporal entre los ingresos que permiten rescatar los derechos y las necesidades de gasto, ello repercutirá normalmente en unos pagos totales mayores ya que al avanzar el dinero tendrá que pagarse un interés para disponer de él o al posponerse el pago dará derecho a un pago incrementado según un tipo de interés.

11. La justificación más detallada de éste y otros supuestos, se puede ver en nuestro estudio más amplio al que nos hemos referido en la nota 1.

Para los cálculos se asume la hipótesis más pesimista, según la cual los titulares de los derechos edificatorios tienen derecho a cobrar íntegramente el valor de las indemnizaciones en el primer año en que se inician las proyecciones y que el adelanto de dinero y/o retraso de los pagos tienen un coste financiero según un tipo de interés nominal anual del 5 por 100¹².

El Cuadro 2 muestra los flujos de dinero anuales que serían necesarios para hacer frente al pago del rescate de derechos en diferentes números de años, considerando que el coste actual total del rescate de los derechos edificatorios fuese de 300 millones de euros. Así, por ejemplo, un pago de 38,8 millones de euros al año supondría el rescate en un plazo de 10 años.

CUADRO 2
VALOR DEL PAGO ANUAL A SER REALIZADO EN CONCEPTO DE INDEMNIZACIONES, CON TASA DE INTERÉS ANUAL DE 5%
(MILES DE EUROS)

Número de años	Indemnizaciones valoradas en 300 millones de euros	
	Cantidad anual a pagar	Pagos totales realizados
10	38.851	388.514
15	28.903	433.540
20	24.073	481.456
25	21.286	532.143
30	19.515	585.463
50	16.433	821.651

Fuente: Roca, Puig, Hercowitz, Hernández (2002)

– Escenarios de pago de los derechos de rescate a partir de los ingresos del impuesto turístico

En el Cuadro 3, suponiendo igualmente un valor del rescate de 300 millones de euros reconocidos desde el principio y un tipo de interés del 5% anual, aparece

12. Sería el caso en que se pagaría el primer año el importe determinado, para lo cual se pediría un crédito o se emitiría deuda pública a un tipo de interés del 5% anual que se devolvería en el número de años considerado. Alternativamente puede pensarse como si se contrajese una deuda que generase unos intereses del 5% anual con los titulares de los derechos edificatorios a los que se iría pagando año tras año.

la recaudación anual y el número de años necesarios para rescatar los derechos edificatorios, para los seis impuestos turísticos considerados, en el supuesto de que la totalidad de los ingresos del impuesto turístico se destinase al pago de las indemnizaciones, y que ésta fuese la única fuente de recursos para estos fines.

CUADRO 3
MAGNITUD DE RECAUDACIÓN DE LOS SEIS ESCENARIOS ANALIZADOS
(MILES DE EUROS)

	Impuesto de entrada			Impuesto por día		
	10 €	15 €	20 €	1 €	1,5 €	2 €
Recaudación Anual	20.000	30.000	40.000	18.250	27.375	36.500
Número de años para el rescate de los derechos edificatorios, con tasa nominal de interés de 5%	29	15	10	36	17	11

Fuente: Roca, Puig, Hercowitz, Hernández (2002)

En Roca, Puig, Hercowitz, Hernández (2002) se analizan también los casos en que la tasa de interés aplicada sobre la deuda contraída por el Cabildo fuese del 1 por 100 (emitiendo deuda pública apta para la Reserva de Inversiones Canarias)¹³ y el caso en que el impuesto turístico no es la única fuente de ingresos utilizada para el rescate de los derechos edificatorios, con lo cual los plazos se acortan sensiblemente.

6. CONCLUSIONES

Para que Lanzarote pueda continuar avanzando en la desclasificación de suelo destinado a construir plazas para alojamiento turístico se debe hacer frente a indemnizar a los titulares de los derechos de edificación. Aunque existe incertidumbre sobre el monto de este importe, no cabe duda de que se trata de una cantidad que no puede asumir el Cabildo con sus actuales ingresos.

13. Sobre la RIC, ver nota 9. Las desgravaciones permiten que adquirir deuda pública a tipos simbólicos –o incluso nulos– reporte una elevada rentabilidad financiero-fiscal. En este caso, el número de años se aproximaría al valor monetario total de los derechos dividido por el dinero anual destinado a su pago. El número de años sería exactamente igual a dicho cociente si la deuda se emitiese a un 0% nominal.

Para afrontar este gasto extraordinario se plantea la necesidad de un ingreso extraordinario, y es en este contexto en que aparece la posibilidad de establecer un impuesto sobre el turismo, localmente conocido como “ecotasa”. El artículo analiza las modalidades principales del impuesto, y concluye que la principal virtud de un impuesto de entrada es su universalidad, puesto que impide casi completamente el fraude, mientras que las principales virtudes de un impuesto de pernocta son posibilidad de considerar la capacidad económica del contribuyente (estableciendo cuotas diferentes según la categoría del establecimiento turístico) y de introducir elementos que incentiven las buenas prácticas ambientales.

Tras analizar diferentes escenarios para ambas modalidades de impuesto, se establece en que medida la recaudación y por tanto el tiempo que se tardaría para recaudar los recursos necesarios para proceder a la desclasificación de suelo pretendida, depende del valor del impuesto. En cualquier caso, para los valores analizados, el impuesto no tendría efecto alguno sobre el número de turistas, puesto que en Lanzarote se da una contención de la oferta de plazas alojativas frente a una creciente demanda. Es la contención de la oferta lo que hará reducir el número de turistas respecto un escenario sin intervención pública en este sentido.

BIBLIOGRAFÍA

- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (1996) *Environmental Taxes - Implementation and Environmental Effectiveness*. Environmental issue report No 1. Copenhagen.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2000) *Environmental taxes: recent developments in tools for integration*. Environmental issues series, n. 18, 2000, Copenhagen.
- CABILDO DE LANZAROTE (1998) *Lanzarote en la Biosfera. Una Estrategia Hacia el Desarrollo Sostenible de la Isla*. Aplicación de la Agenda Local 21 a Lanzarote. Programa Life de la Unión Europea. Documento para el Debate, Síntesis de la Propuesta.
- CABILDO DE LANZAROTE (2001) *Anuario Estadístico de Lanzarote, 2000*. Disponible en <http://www.cabildolanzarote.org>
- CALERO LEMES, P., MÁRQUEZ CERDEÑA, M. J. (2002) *Evaluación del Ahorro Público producido por la Contención del crecimiento de la Oferta Turística en Lanzarote*. Programa Life Lanzarote en la Biosfera II, 2001-2004. Informe no 8. Cabildo Insular de Lanzarote.
- ISTAC (2001) *Encuesta Sobre el Gasto Turístico - Canarias 2000*. Instituto Canario de Estadística, Gobierno de Canarias. Julio, 2000. Disponible en <http://www.istac.rcanaria.es>
- LARREA, E. J., REXACH, A. M., GONZÁLEZ, M. (2001) *Informe sobre el Establecimiento de un Marco Legal que Permita la Contención del Crecimiento en las Zonas Turísticas de Lanzarote*. Programa Life Lanzarote en la Biosfera II, 2001-2004. Informe nº 6. Cabildo Insular de Lanzarote.
- MARTÍNEZ ALIER, J. y ROCA JUSMET, J. (2001), *Economía ecológica y política ambiental*, Fondo de Cultura Económica/ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, México, 2000 (segunda edición 2001).
- ROCA, J., PUIG, I., HERCOWITZ, M., HERNÁNDEZ, O. (2002) *Fiscalidad, medio ambiente y turismo en la isla de Lanzarote*. Programa Life Lanzarote en la Biosfera II, 2001-2004. Informe nº 5. Cabildo de Lanzarote. Resumen disponible en: <http://www.cabildodelanzarote.com/areas/presidencia/biosfera/biosfera2/INFORME5.DOC>
- TEIXEIRA, E. T. (2001) *Plano de Gestão do Ecoturismo no Arquipélago de Fernando de Noronha: Ecoturismo e Desenvolvimento Sustentável*. Sustainable Development and Management of Ecotourism in the Americas. Preparatory Conference for the International Year of Ecotourism, 2002. Cuiabá, Brasil, 22-24 Agosto de 2001.
- VALDIVIESO, J. (2001) Poder y Hegemonía en la Batalla de la Ecotasa. En: Valdivieso, J. (comp.) *¿A qué Llamamos ECOTASA?* CC.OO. Illes Balears. Página web de la Isla Fernando de Noronha. <http://www.noronha.com.br>