
FISCALIDAD Y MEDIOAMBIENTE EN LA ISLA DE LANZAROTE

RESUMEN

Universitat de Barcelona

Jordi Roca, Ignasi Puig (ENT), Marcelo Hercowitz (ENT), Oliver Hernández

INDICE

0. INTRODUCCIÓN	1
1. EL PAPEL DE LOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS COMO COMPONENTE DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL	4
1.A. INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL. EL PORQUÉ DE LA ECOFISCALIDAD. TIPOS DE INSTRUMENTOS ECONÓMICOS INCENTIVADORES	4
1.B. EXPERIENCIAS DE IMPUESTOS TURÍSTICOS	6
1.B.1. La “ecotasa” balear	7
1.B.2. El patronato para la conservación de áreas protegidas de Belice	8
1.B.3. La tasa de preservación ambiental de Fernando de Noronha	10
2. EL RÉGIMEN FISCAL DE LAS CANARIAS Y LANZAROTE	12
2.1 SINGULARIDADES DE LA HACIENDA AUTONÓMICA CANARIA	12
2.2 SINGULARIDADES DE LA HACIENDA LOCAL CANARIA	15
3. NUEVAS PROPUESTAS DE FISCALIDAD ECOLÓGICA PARA LANZAROTE	18
3.A. AMBIENTALIZACIÓN DE LA FISCALIDAD EXISTENTE	18
- Propuestas de ambientalización de la fiscalidad de los municipios	18
- Propuestas de ambientalización de la fiscalidad del Cabildo	19
- Propuestas de ambientalización de la fiscalidad a nivel autonómico	21
3.B. POSIBLES ALTERNATIVAS FINANCIERAS PARA AFRONTAR EL “RESCATE DEL EXCESO DE DERECHOS EDIFICATORIOS” Y OTRAS INVERSIONES AMBIENTALES	23
3.B.1. Recursos para el rescate de derechos edificatorios. Fondo medioambiental para el rescate de derechos edificatorios y rehabilitación integral de Lanzarote	24

3.B.2. Instrumentos fiscales: tributos y subsidios	25
- IGIC	25
- Otros tributos	26
- Desgravaciones fiscales (RIC)	26
3.B.3. Subvenciones y donaciones	27
3.B.4. Cuotas de uso, concesiones, impuestos de conservación y otros cargos destinados a la financiación de áreas protegidas	27
3.B.5. Aportaciones al Fondo de Compensación Territorial y Ambiental	29
3.C. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE IMPLANTACIÓN DE UN IMPUESTO TURÍSTICO	29
3.C.1. Análisis de la propuesta de implantación de un impuesto turístico	30
- Hecho imponible y sujeto pasivo	30
- Base imponible: cobro por días o por entradas	31
- Instante de recaudación	31
- Valor del impuesto turístico	33
- Posibilidades de “ambientalización” del impuesto turístico	33
3.C.2. Notas sobre los efectos económicos del impuesto turístico	34
- Impuesto turístico y gasto turístico total	34
- El mercado turístico: un modelo simplificado de referencia	34
- “Escenario de riesgo” y escenario de contención radical de la oferta: principales efectos económicos previsibles de la contención	35
- Introducción de un impuesto turístico en un contexto de contención de la oferta	37
- Tipología del turismo	39
3.C.3. El impuesto turístico como posible mecanismo para financiar el rescate de derechos edificatorios	40
- El potencial recaudador de diferentes modelos de impuesto turístico	40
- Necesidades financieras para el rescate de derechos	43
- Escenarios de pago de los derechos de rescate a partir de ingresos del impuesto turístico	45
- Conclusiones	51
- Referencias	52

0. INTRODUCCIÓN

En la década de los ochenta Lanzarote asistió a un fuerte crecimiento turístico, acompañado de un crecimiento de todas las actividades económicas con él relacionadas¹. Así como impactó el sistema económico, el turismo trajo cambios sociales –tanto en la cultura como en los flujos de personas o estilos de vida– y consecuencias sobre el medio ambiente insular. Si por un lado el crecimiento turístico promovía una mejora en los indicadores económicos, por otro moldeó un desarrollo que poco a poco fue incrementando las presiones ambientales sobre el territorio y sobre el ecosistema global. Igualmente, la cultura local también se vio afectada por la llegada masiva de turistas extranjeros, la inmigración creciente y el cambio en la estructura económica de Lanzarote.

De hecho, en la sociedad insular creció a finales de esa década un sentimiento de alarma al comprobar que la buscada apertura de la isla al turismo, ofreciendo un producto tan original como autóctono, merced a un proceso caracterizado por la conocida sintonía entre Arte – Política - Naturaleza que dio lugar a los centros turísticos del Cabildo, estaba provocando un proceso de transformación acelerada que trastocaba la conciencia social.

En 1991, la reacción política insular culminaba en la redacción y aprobación del Plan Insular de Ordenación territorial, que intentaba evitar crecimientos desmesurados y dispersos por la isla. Pese a la crisis vivida alrededor de 1992 en paralelo con la economía mundial, la década de los noventa ve consolidados los nuevos patrones en Lanzarote y el turismo asume el papel central no sólo en su economía sino que se torna el vector alrededor del cual fluctúan todas las relaciones sociales, culturales, políticas y ambientales. Aunque el turismo siguió su tendencia creciente, las tasas de crecimiento decaen considerablemente respecto la década anterior².

Así, los años noventa fueron una etapa de consolidación y maduración de la actividad turística. Consecuentemente, también fue la etapa en la que se empezaron a sentir las consecuencias reales del turismo para la economía y sociedad insular, tanto las positivas como las negativas, en particular la agudización de las presiones ambientales.

En la medida que la actividad turística se consolidaba y maduraba, los patrones de vida en Lanzarote alcanzaban unos niveles elevados, traducidos indudablemente en una mejor calidad de vida de la población residente. En octubre de 1993 la isla es declarada Reserva de Biosfera por la UNESCO y, paralelamente, se desarrolla una opinión creciente que plantea los límites del crecimiento turístico, debate

1. Entre 1980 y 1990 el número de turistas visitando Lanzarote pasó de menos de 200.000 turistas/año a más de 1 millón turistas/año (Cabildo de Lanzarote, 2001).

2. Mientras en la década de 80 el crecimiento turístico fue de aproximadamente 462%, en la década de 90 el crecimiento fue de alrededor del 75% (Cabildo de Lanzarote, 2001).

particularmente relevante para la isla de Lanzarote debido a sus características geográficas y a su ecosistema desértico.

Dicho debate se acelera con un doble proceso retroalimentado. Por un lado, la isla obtiene el apoyo de la Unión Europea para redactar una estrategia hacia la sostenibilidad. Ello obliga a considerar varios escenarios de futuro desde una perspectiva integrada de la isla. Por otro lado este bagaje de análisis, datos y documentación es vertido a la sociedad, en especial a través del Consejo de la Reserva de Biosfera, órgano de participación con amplia representación de sectores e inquietudes impulsado en paralelo a la Estrategia referida y que, pese a su carácter meramente consultivo, adquiere una influencia notable en todo proceso.

La Estrategia “Lanzarote en la Biosfera” proponía 28 programas de actuación, y su implantación se inició con el lanzamiento de la llamada Moratoria Turística en 1998, que establecía límites para el crecimiento de las plazas turísticas para los diez años posteriores. El objetivo de la Moratoria Turística era contener el crecimiento por un período de 10 años para que se pudiera replantear, a través de los restantes programas, el desarrollo insular basado en la economía turística.

Actualmente, a pesar del reconocimiento de la existencia de diversos factores causales, la opinión mayoritaria en Lanzarote es que el incremento de las infraestructuras necesarias para recibir el creciente número de turistas es el principal vector de presión ambiental en la isla y motor de todos ellos.

En este trabajo, partimos de la hipótesis de que las presiones ambientales son resultado del número total de personas -residentes y turistas- sobre el territorio y también de los patrones de consumo y uso del suelo de cada persona. Así, consideramos que las presiones ambientales en Lanzarote serán contenidas, o incluso disminuirán, actuando a estos dos niveles. De este modo:

1.- Como un instrumento para la disminución de la presión ambiental de las personas que están en la isla, proponemos una serie de medidas de fiscalidad ambiental, que tienen por propósito incentivar cambios en el comportamiento de la población que conduzcan a un menor uso de los recursos naturales.

2.- La disminución del número de turistas que visitan la isla es tratada desde el punto de vista de la limitación de la construcción de nuevas infraestructuras alojativas. De esta forma, el debate económico-fiscal es cómo generar ingresos que permitan al gobierno rescatar derechos de construcciones que ya hayan sido concedidos anteriormente y cuyo rescate implica el pago de unas compensaciones.

El trabajo que aquí resumimos se divide en tres partes. En el **primer capítulo** se hace una breve introducción conceptual a la fiscalidad ambiental y se presentan tres ejemplos de aplicación de impuestos turísticos con finalidad ambiental: las Islas Baleares, Belice, y la Isla Fernando de Noronha, en Brasil. En el **segundo capítulo** se hace una descripción detallada de la isla de Lanzarote, presentándose datos de la situación demográfica, turística y ambiental actual, los flujos materiales y energéticos en la isla, así como las características del Régimen Fiscal de Canarias y Lanzarote. No

obstante, en este resumen, la descripción se limita a este último aspecto. En el **capítulo 3** se plantean las propuestas de fiscalidad ambiental y de creación de un impuesto turístico. En este apartado se discute la posibilidad y conveniencia de cambios en los tipos impositivos de algunos impuestos existentes, así como la creación de otros impuestos ambientales. Posteriormente se describen diferentes alternativas de generación de ingresos, entre las cuales se incluye el impuesto turístico ("ecotasa"), que podrían ser utilizados para el rescate de los derechos edificatorios. Finalmente, aunque tampoco contenidos en este resumen, el estudio dispone de unos anexos que recogen experiencias exitosas de fiscalidad ambiental.

1. EL PAPEL DE LOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS COMO COMPONENTE DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL

Este primer apartado pretende exponer qué es la política económica ambiental y qué papel pueden jugar los instrumentos económicos en la transición hacia formas de organización social más respetuosas con el medio ambiente, ejemplificando las tendencias con casos de instrumentos económicos ambientales aplicados sobre el turismo. Cuando se habla específicamente de instrumentos fiscales es muy importante distinguir entre tributos genuinamente ambientales en su diseño (en el sentido discutido en 1.A) y tributos cuya voluntad ambiental está únicamente en el destino de gasto del dinero recaudado (como es básicamente en los casos de estudio de 1.B).

1.A. INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL. EL PORQUÉ DE LA ECOFISCALIDAD

En la participación de diferentes agentes en el mercado se producen una serie de impactos ambientales. Estos impactos recaen en general sobre terceros que no participan en las transacciones que los causan, de modo que económicamente cabe entenderlos como externalidades. Esto, conjuntamente al hecho que frecuentemente los impactos afectan bienes de carácter público, hace que esté aceptado que la reducción y solución de estos impactos ambientales precise de la intervención pública.

Las dos opciones principales que tiene la administración para intervenir son la definición de normas (los llamados instrumentos de “mandato y control”) y la introducción de incentivos económicos. Nos centraremos en los incentivos, entre los que tienen un papel destacado los tributos ecológicos o ambientales^{3,4}.

Lo que define a un tributo como ecológico o ambiental es justamente su carácter incentivador. Su objetivo no es tanto recaudar dinero como cambiar comportamientos. Lo importante es que exista una relación lo más estrecha posible entre base imponible e impactos ambientales que se quieren reducir. Los economistas los han defendido reiteradamente como un mecanismo eficiente para “internalizar externalidades” o, dicho de forma más modesta, para que los costes que las empresas causan a la sociedad en forma de impactos ambientales o sociales pasen a ser costes privados de éstas, y los precios que han de pagar los consumidores se vean influidos⁵.

3. Aclaración terminológica: En vez de "ecotasas" en el estudio nos referiremos la mayoría de las veces a tributos ecológicos (o ambientales), término genérico que engloba diferentes tipos de exacciones obligatorias. La palabra "ecotasa" es un término que se ha popularizado, pero que es una mala traducción del inglés *ecotax* y que se ha utilizado para referirse a propuestas que la mayoría de las veces no se ajustan a la figura legal de las "tasas" en España.

4. La Agencia Europea del Medio Ambiente ha publicado dos excelentes recopilaciones de las experiencias europeas más destacadas de tributos ecológicos. Véase European Environmental Agency, 1996 y European Environmental Agency, 2000.

5. Para un análisis más detallado del concepto fiscalidad ecológica y su papel dentro de la política ambiental, puede acudir a los libros: Jacobs, M. (1997) y Martínez Alier, J. y Roca Jusmet, J. (2000).

Un tributo da lugar a ingresos fiscales y éstos pueden destinarse a diversos fines como los propios gastos de política ambiental o la política social. Podrían servir también para reducir otros impuestos o cotizaciones sociales con efectos sobre la distribución de la renta o el empleo que deberían evaluarse detenidamente. Pero, en cualquier caso, la obtención de ingresos debe considerarse en general como un resultado adicional -no el objetivo- de los tributos ecológicos. También existen sistemas de diferenciación tributaria que no alteran la recaudación sino que la redistribuyen en función de alguna variable ambiental.

Hay argumentos para defender que los nuevos tributos ecológicos no sean finalistas (como que ello permite mayor flexibilidad en el gasto público) y argumentos para que sí lo sean (mayor aceptabilidad política, oportunidad para tener fondos para políticas ambientales que merecerían mayor prioridad presupuestaria que la que ahora tienen). Pero desde el punto de vista de los incentivos lo importante es el diseño y lo de menos es qué se hace con el dinero recaudado.

Por otro lado, vale la pena resaltar dos cosas. La primera, es que el principio “quien contamina, paga” no debe entenderse como una licencia a contaminar sino más bien como un instrumento para reducir la contaminación; obviamente, para sustancias o tecnologías especialmente peligrosas que consideremos que deben erradicarse de forma inmediata no se trata del instrumento adecuado y se debería proceder directamente a la prohibición. La segunda es que se puede defender pragmáticamente la tributación ecológica (aunque el nivel de imposición adecuado siempre será una cuestión polémica) sin necesidad de creer que cualquier daño o riesgo ambiental puede traducirse como un coste medible en unidades monetarias.

Respecto a la cuestión de los efectos distributivos de los tributos ecológicos, en primer lugar cabe decir que los efectos distributivos de los tributos ecológicos atañen tanto a los beneficios (¿quién se beneficia principalmente de la política?) como a los costes (¿quién asume los costes de la política?). La repartición de los beneficios es en general aún más difícil de establecer que la de los costes y en muchos casos los beneficiados son en gran parte las generaciones futuras y los habitantes de otros lugares del mundo diferentes al lugar donde se soportan los costes de la política ambiental (éste es claramente el caso de las políticas para reducir el efecto invernadero) (Jacobs, 1997).

Por lo que se refiere a cómo se reparten los costes de los tributos ecológicos deberíamos señalar que en general, como en cualquier otro impuesto indirecto, acabarán repercutiendo sobre los consumidores. Los efectos distributivos dependen obviamente del bien o actividad afectados, del diseño específico del impuesto y de si se establecen o no medidas compensadoras.

La otra cuestión importante es que en la introducción de tributos ecológicos, especialmente aquellos que representen entradas importantes de recursos para las administraciones públicas, se debe prestar una atención fundamental al destino de dichos recursos y a su impacto distributivo.

Aparte de los tributos ecológicos hay otros instrumentos económicos capaces de generar incentivos hacia el cambio de conductas con repercusión ambiental: los sistemas de depósito o consignación, los sistemas de fianza, los permisos o derechos de contaminación comercializables, los sistemas de bonificación-penalización, la "responsabilidad civil" en materia ambiental, la fijación de precios controlados públicamente atendiendo a variables ambientales... Para varios de estos instrumentos se propone alguna aplicación práctica para Lanzarote a lo largo del documento.

El debate sobre tributos ecológicos ha derivado incluso hacia conceptos como el de reforma fiscal ecológica. Con tal término se engloban las propuestas más ambiciosas que pretenden que, más allá de la fiscalidad sobre problemas ambientales muy específicos, los tributos ecológicos tengan un papel significativo en el conjunto de ingresos públicos. La idea básica es disminuir lo recaudado en las fuentes hoy convencionales (trabajo, renta y capital) a cambio de incrementar los tributos sobre la contaminación y el uso de recursos naturales.

Se habla del "doble dividendo" que, a raíz de la alusión que sobre el tema hizo el Libro Blanco sobre el Crecimiento, la Competitividad y el Empleo de la Unión Europea (1993), se ha asociado principalmente con la posibilidad específica de sustituir parte de las cotizaciones sociales por tributos ecológicos. Los beneficios de gravar "males" (impactos ambientales) y los beneficios de dejar de gravar bienes (trabajo) se sumarían gracias a la reforma fiscal ecológica consiguiendo dos objetivos socialmente deseables: una mejora ambiental y un aumento del empleo.

1.B. EXPERIENCIAS DE IMPUESTOS TURÍSTICOS. CASOS DE ESTUDIO

Muchos países o regiones turísticas aplican una tasa o un impuesto a los visitantes para recaudar recursos que se destinan a las más variadas finalidades.

Algunos municipios turísticos de Alemania y de Austria cobran un tributo de pernocta, llamada *kurtaxe*, a todos los turistas que se hospeden en los hoteles del municipio. También Francia, Alemania, o Suiza, por ejemplo, tienen iniciativas parecidas. La finalidad de la recaudación es bastante variada, siendo aplicada entre otras cosas para el mantenimiento de la infraestructura pública y de parques, organización de actividades culturales, limpieza de playas y pago de vigilantes salvavidas (véase por ejemplo Budeanu, 2000 y Última Hora, 2002).

Igualmente, la mayoría de los parques nacionales de los Estados Unidos cobra a los visitantes una tasa de entrada para recaudar fondos y contribuir a la gestión de los parques. También tienen algún tipo de impuesto turístico Túnez, Grecia, Dinamarca y Canadá entre otros países más (Última Hora, 2002 y La Vanguardia, 2002).

Destacaremos a continuación tres casos de estudio de experiencias que ya practican el cobro de un impuesto turístico con vistas a generar recursos para finalidades de conservación del medio ambiente. El primer caso es la experiencia de las Islas

Baleares con el Impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos de alojamiento. Posteriormente describiremos dos casos internacionales, el fondo de fideicomiso de Belice y la Tasa de Preservación Ambiental (TPA) del archipiélago de Fernando de Noronha.

1.B.1. LA “ECOTASA” BALEAR

El Impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos de alojamiento, más conocido como “ecotasa”, tiene como objetivo la mejora de la calidad medioambiental de las Islas Baleares y se enmarca en un contexto en el que se quiere promover un cambio en el modelo de turismo de masas existente actualmente.

La “ecotasa” balear es regulada por 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 justifican dicha ley se argumenta 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”.

La Ley fue presentada con 19 artículos, de los cuales destacamos a continuación los aspectos principales:

- La recaudación del impuesto estará destinada a la dotación del Fondo de rehabilitación de espacios turísticos, creado por la Ley 12/1999, de 23 de diciembre⁶ (Artículo 1, punto 2).
- Este fondo podrá financiar total o parcialmente los proyectos o las actuaciones que persigan objetivos de mejoría de la calidad ambiental, turística y/o cultural (especificado en el artículo 19, punto 1).
- La selección de los proyectos a financiar por el fondo corresponde al Consejero competente en materia de turismo, siempre dentro de las prioridades establecidas en el punto anterior.
- Es un tributo directo y propio de las Islas Baleares, que grava las estancias que hacen las personas físicas en empresas de alojamiento (Artículo 4).
- Constituyen el hecho imponible del impuesto las estancias, contadas por días, que haya hecho el contribuyente en los establecimientos de las empresas turísticas de alojamiento situadas en el territorio de las Islas baleares (Artículo 6, punto 1).
- El valor del impuesto varía de entre 0,25€ (cobrado en los establecimientos de agroturismo) a 2€ (cobrado en los hoteles y hoteles apartamentos 5 estrellas) (Artículo 14).

6. Según la cual es un “mecanismo financiero destinado a la remodelación y rehabilitación de zonas turísticas y la recuperación de recursos y de espacios naturales y patrimoniales de relevancia turística”.

Puesto que en la fecha de redacción de este informe la “ecotasa” ha sido recién puesta en marcha, no es posible saber con exactitud su impacto sobre el turismo, la economía local y el medio ambiente. Sin embargo, la gran mayoría de los estudios realizados para analizar el posible impacto del impuesto turístico sobre los precios y la demanda turística concluían que estos efectos serán mínimos (véase El Mundo-El Día, 2001; Aguiló, Riera y Rosselló, 2001; Valdivieso, 2001). Solamente un estudio realizado por la empresa Ernst & Young, por encargo de los empresarios hoteleros baleares, planteaba que el efecto del impuesto turístico podría ser importante, causando una contracción de 5 por 100 en la demanda (El Mundo, 2000; El Mundo, 2001).

Con la aplicación del Impuesto sobre estancias en empresas turísticas de alojamiento se espera recaudar alrededor de 80 millones de euros anualmente –aproximadamente 72 millones de euros de acuerdo con Santamarta (2001) y aproximadamente 82 millones de euros según Aguiló, Riera y Rosselló (2001)–.

El impuesto no tiene un carácter incentivador, por lo que su incidencia ambiental será positiva o no dependiendo de cómo se gaste el dinero que éste recaude.

Una de las críticas recibidas más importantes es la discriminación que supone respecto a los turistas que alquilan casas irregularmente o que tienen segundas residencias. Otro elemento es que los residentes no están excluidos cuando se alojan en un hotel.

Tras la aprobación de la Ley de la “ecotasa” por el Parlamento Balear en abril de 2001, el Gobierno español recurrió la Ley 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 pasado 1 de mayo.

1.B.2. EL PATRONATO PARA LA CONSERVACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS DE BELICE

El patronato para la conservación de áreas protegidas (Protected Area Conservation Trust, en adelante PACT) se constituyó por Ley el 2 de enero de 1996 (Act nº 15 de 1995) con el objetivo de proteger, conservar e incrementar la calidad de los recursos naturales y culturales de Belice.

Destacamos a continuación los aspectos principales la ley que establece el PACT:

- El PACT tendrá un consejo directivo compuesto por nueve personas representantes de diferentes grupos sociales, incluyendo gobierno y sociedad civil.
- La función general del PACT debe ser la de estimular y promocionar, para el beneficio y disfrute de las generaciones presente y futuras de Belice, la provisión, protección, conservación y mejora de los recursos naturales y culturales de Belice.

- Un consejo consultivo –que dará soporte técnico y administrativo al consejo directivo– debe ser creado por el Ministerio, compuesto de once miembros, también representantes de diferentes grupos sociales de dentro y fuera del gobierno.
- Se establece un fondo para el PACT que debe ser separado de cualquier otro fondo general del gobierno y ser dedicado exclusivamente a la conservación y gestión para el uso sostenible de los recursos culturales y naturales de Belice. Los ingresos del fondo deben provenir de las siguientes fuentes:
 - Ingresos derivados de una tasa de conservación, con el valor de BZ\$ 7,50 (US\$ 3,75), a ser cobrada de todas las personas extranjeras saliendo de Belice desde cualquier punto por aire, tierra o mar⁷;
 - 20% de todas las tasas de concesiones, tasas de licencias relacionadas con el recreo, tasas de pasajeros de navíos de cruceros, y permisos de entrada colectados en conjunto con las áreas protegidas públicas de Belice;
 - Otros ingresos generados por el PACT, sean ellos resultado de inversiones, de propiedades en nombre de la fundación, de donaciones, de premios o de otras fuentes.
- Pueden recibir dinero del PACT los individuos, organizaciones, agencias gubernamentales y no-gubernamentales, comunidades o instituciones involucradas en la conservación y gestión, para el uso sostenible, de los recursos naturales y culturales de Belice.

A pesar de haber sido implementado en 1996, fue solamente a partir de 1999 que el PACT realmente consolidó su estructura y centró sus programas. No existe aún ningún estudio formal sobre el impacto del PACT sobre el turismo y las áreas protegidas de Belice. Sin embargo, la actual recaudación del PACT, alrededor de los US\$ 711.000⁸, está totalmente vinculada al número de visitantes en Belice, y no es suficiente para aportar las necesidades financieras identificadas para la adecuada gestión de las áreas protegidas de Belice. El hecho de que la recaudación esté vinculada al número de turistas no es malo, pero hay que evitar entrar en la contradicción de necesitar más turistas para proteger los recursos naturales. Por esto, el PACT está en proceso de hacer una enmienda a la Ley que lo constituyó para tornarse más autónomo y para crear una fundación del PACT que sería responsable de recaudar fondos a parte de las tasas de conservación⁹ (Woods, 2002).

7. Quedan excluidas las personas exentas de pago de la tasa aeroportuaria de salida, miembros de tripulaciones de aviones, miembros de cuerpos diplomáticos, militares, trabajadores oficiales de organizaciones internacionales, miembros de otros gobiernos en visita a Belice por invitación del gobierno local, habitantes legítimos de las ciudades y pueblos fronterizos, cualquier persona que ya haya pagado la tasa en los 30 días anteriores.

8. En el año contable que finalizó en 31 de marzo de 2001 de acuerdo con el PACT (2001). Alrededor de US\$ 540.000 de recaudación a título de tasa de conservación y aproximadamente US\$ 170.000 de otros ingresos.

9. Por ejemplo, turistas entrevistados han manifestado su disposición por pagar hasta US\$ 20 para la conservación de las áreas protegidas de Belice, y sin embargo no lo pagan porque hay una presión de la industria turística por no cobrar tasas demasiado elevadas. Este excedente podría ser recaudado por la fundación que se está proponiendo.

1.B.3. LA TASA DE PRESERVACIÓN AMBIENTAL DE FERNANDO DE NORONHA

Fernando de Noronha es un archipiélago volcánico localizado en el océano Atlántico, en la costa de Brasil. El 70% del Archipiélago está protegido desde 1988 por el Parque Nacional Marino, y la totalidad de su territorio es considerado Area de Preservación Ambiental (APA). Actualmente el turismo es la principal actividad económica en el archipiélago.

El 29 de diciembre de 1989 se instituyó en el archipiélago la Tasa de Preservación Ambiental (TPA) a través de la Ley nº 10.430; la cual fue modificada por la Ley nº 11.305 de diciembre de 1995. El aspecto más interesante de la TPA para el propósito de este estudio es su carácter progresivo. Entre sus aspectos principales se destacan:

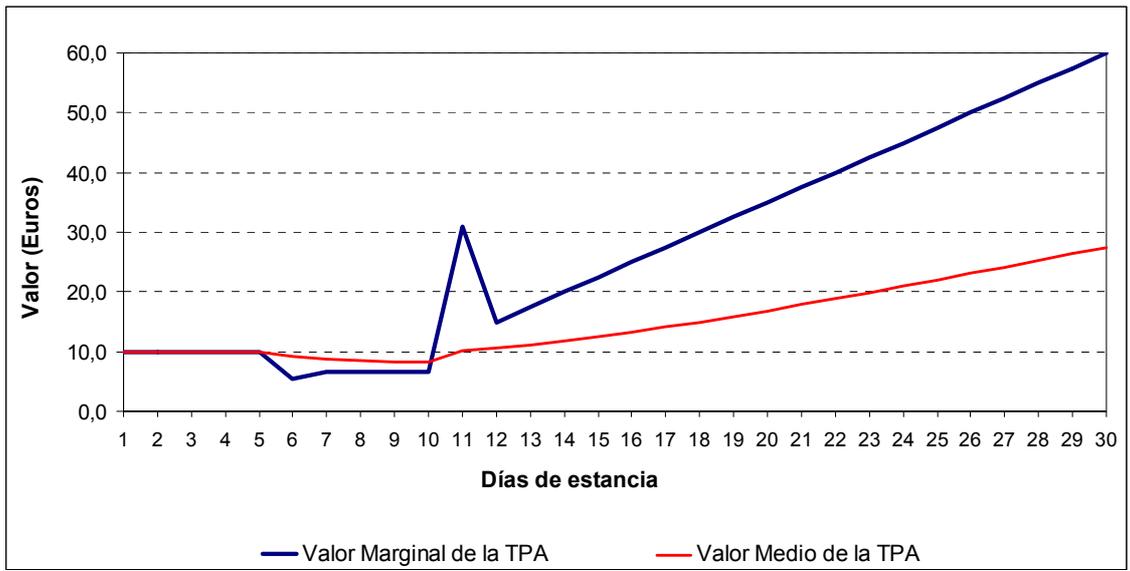
- La TPA se cobra a todas las personas, no residentes o no domiciliadas en el Archipiélago, que estén de visita turística¹⁰.
- El cobro de la TPA se da en el punto de entrada y salida de la isla, cobrándose anticipadamente o a posteriori dependiendo de cada caso.
- La base imponible de la TPA son los días de permanencia del visitante o turista en el Distrito Estatal de Fernando de Noronha.
- Los ingresos provenientes de la TPA deberán ser aplicados en los gastos de mantenimiento de las condiciones generales de acceso y preservación de los sitios turísticos, la preservación de los ecosistemas naturales existentes en el Archipiélago, así como para la ejecución general de obras y mejoras en beneficio de la población local y visitante.

La Tasa de Preservación Ambiental de Fernando de Noronha es un instrumento no solo de política ambiental sino también de política turística. Por un lado, su finalidad es generar ingresos que reviertan en la conservación de los ecosistemas y en el bienestar general en la isla. Por otro, dada su cuantía y estructura es un instrumento que incide sobre el comportamiento de los turistas, condicionando su visita al archipiélago. La aplicación de la tarifa progresiva establecida en Fernando de Noronha incentiva la permanencia del turista por un período de entre 5 y 10 días. Un turista que se queda menos de 5 días no se beneficia de descuentos en la TPA, y un turista que se queda más de 10 días sufre recargos progresivos en la TPA.

El gráfico 1 muestra el valor marginal de la TPA y el valor medio de la TPA cargado a los turistas en función de los días de estancia.

Gráfico 1. Valor marginal de la TPA y valor medio de la TPA en función de los días de estancia

10. Existen algunas personas (investigadores, prestadores de servicios, etc.) que están exentas del pago.



2. EL RÉGIMEN FISCAL DE CANARIAS Y LANZAROTE

2.1 SINGULARIDADES DE LA HACIENDA AUTONÓMICA CANARIA

Históricamente las Islas Canarias han disfrutado de un régimen económico y fiscal diferenciado, excepcional respecto del que existe en el resto del territorio nacional. La característica más acusada del Régimen Especial de Canarias es, sin duda, la existencia de la isla como entidad local. No obstante, las peculiaridades fiscales principalmente afloran en el ámbito regional, configurándose un sistema normativo que establece: por un lado, unas figuras tributarias específicas con el doble objetivo de crear una menor presión fiscal y sufragar el gasto público de la Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales; y, por otro lado, un conjunto de medidas de promoción del desarrollo económico y social de Canarias mediante el establecimiento de beneficios fiscales respecto de tributos ya existentes a escala estatal.

- Figuras tributarias específicas. Financiación de las Administraciones Públicas canarias y presión fiscal reducida

Los tributos específicos del REF descansan en la Ley 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias que contiene todas las disposiciones relativas al Impuesto General Indirecto Canario (IGIC)¹¹ y al Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias (AIEM). Ambos son tributos estatales de ámbito espacial circunscrito a Canarias. La Comunidad Autónoma ostenta plena autonomía en cuanto a la gestión, recaudación e inspección y una considerable capacidad normativa teniendo la iniciativa, previo oído a los Cabildos Insulares, para modificar los tipos impositivos dentro de los márgenes establecidos por la Ley y la catalogación de los bienes sujetos a dichos impuestos.

Como impuesto propio de la Comunidad Autónoma de Canarias se estableció en la Ley 5/1986, de 28 de julio, el Impuesto Especial sobre combustibles derivados del petróleo, que recae sobre los consumos y grava las entregas mayoristas de los citados combustibles. Los tipos del impuesto no deben superar el 75% de los vigentes en la Península y Baleares.

- Medidas fiscales de promoción del desarrollo económico y social de Canarias

Este conjunto de beneficios pretende principalmente el fomento de la inversión. De ellos, destaca la Reserva para Inversiones en Canarias (RIC) por su importancia cuantitativa y por los efectos medioambientales perversos que ha provocado su aplicación en el archipiélago y especialmente en Lanzarote. Se trata de un instrumento que genera incentivos muy potentes (solo en los cinco primeros años generó un volumen de inversión de más de seis mil millones de euros), de modo que la

11. Se puede asegurar que es un tributo similar al IVA cuyos tipos de gravamen establecidos o los que se establezcan en el futuro son inferiores respecto de los propios de la imposición indirecta vigente en el resto del territorio nacional.

evaluación de sus efectos es de extraordinaria importancia, muy en especial los de carácter ambiental, puesto que entre su justificación están los beneficios ambientales que deberían generar las inversiones efectuadas.

Opera de distinta manera según se aplique en el Impuesto sobre Sociedades (en el caso de las entidades jurídicas) o en el I.R.P.F. En el primer caso actúa como reductor de la base imponible hasta el límite del 90% del beneficio no distribuido que sea destinado a la Reserva, en el segundo en forma de deducción en la cuota íntegra con el límite del 80% de la parte que proporcionalmente corresponda a los rendimientos netos de explotación.

Una vez destinadas a la reserva, las inversiones deben materializarse en el plazo máximo de cinco años, en la realización de alguna de las siguientes inversiones: a) Adquisición de activos fijos situados o recibidos en el archipiélago, o utilizados en el mismo y necesarios para desarrollar actividades empresariales del sujeto pasivo o que contribuyan a la mejor protección del medio ambiente en el territorio del archipiélago; b) Suscripción de títulos valores o anotaciones en cuenta de deuda pública de la Comunidad Autónoma, de las Corporaciones Locales Canarias o de sus Empresas Públicas u Organismos Autónomos, siempre que la misma se destine a financiar inversiones en infraestructura o en mejora y protección del medio ambiente en el territorio canario, con el límite del 50% de las dotaciones; y c) Suscripción de acciones o participaciones de sociedades que desarrollen en el archipiélago su actividad, siempre que realicen las inversiones previstas en la letra a) anterior.

La puesta en práctica de este incentivo fiscal por los empresarios canarios se ha centrado especialmente en la construcción de establecimientos turísticos de nueva planta, provocando un crecimiento espectacular en las plazas alojativas y aumentando la insostenibilidad del uso del territorio, el agua y la energía.

En cuanto a los aspectos económicos de la REF, cabe señalar que subvenciona los transportes interinsulares y con la península para los residentes canarios y la producción de energía y agua. La tabla 1 muestra un resumen de las características de las principales figuras tributarias canarias.

Como se discute en el capítulo 3, una reorientación de los instrumentos fiscales podría ayudar a la consecución de nuevos objetivos sociales y ambientales.

Tabla 1. Resumen de los instrumentos fiscales en vigor de nivel autonómico

	Naturaleza y hecho imponible	Características de interés
IMPUESTOS PROPIOS		
Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo	Indirecto. Entregas de mayoristas de productos derivados del petróleo	Tipos impositivos no pueden superar el 75% de sus homólogos del impuesto estatal. Se repercute a fases posteriores
IMPUESTOS ESTATALES		
IRPF	Directo Grava la renta de las personas físicas	30% recaudación atribuida a la Comunidad Autónoma de Canarias RIC: deducción del 80% de la cuota íntegra correspondiente a los rendimientos netos de explotación.
Impuesto sobre sociedades	Directo Grava la renta de las sociedades y demás entidades jurídicas	RIC: reducción del 90% de la base imponible de los beneficios no distribuidos dotada a reservas
IGIC	Indirecto Entregas de bienes, prestaciones de servicios, ejecuciones de obras, importaciones	El 46,65% recaudación atribuida a la financiación de las Haciendas Locales: 60% Cabildos Insulares, 40% municipios de cada isla Capacidad normativa de la Comunidad Autónoma para modificar los tipos dentro de los márgenes establecidos (L20/1991)
AIEM	Indirecto Grava selectivamente la producción e importación de bienes en Canarias	Parte de la recaudación se atribuye a financiar las Haciendas Locales. Capacidad normativa de la Comunidad Autónoma de Canarias
IMPUESTOS CEDIDOS		
Impuesto sobre determinados Medios de Transporte	Directo	Tipos ligeramente inferiores respecto de la Península Total del rendimiento atribuido a Comunidad Autónoma de Canarias, repartiéndose como tributos REF
Impuesto sobre Patrimonio	Directo	Total de recaudación atribuida a la Comunidad Autónoma
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	Directo Grava incrementos por la adquisición de bienes y derechos por herencia y donación	Total de recaudación atribuida a la Comunidad Autónoma
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Documentados	Indirecto Grava las transmisiones patrimoniales onerosas, las operaciones societarias y actos jurídicos documentados	Total de recaudación atribuida a la Comunidad Autónoma
Impuestos y Tasas sobre el juego		Total de recaudación atribuida a la Comunidad Autónoma

2.2 SINGULARIDADES DE LA HACIENDA LOCAL CANARIA

La autonomía financiera de las corporaciones locales es mucho más restringida que la de las Comunidades Autónomas. No pueden crear tributos sino de acuerdo con lo previsto en la legislación estatal Reguladora de las Haciendas Locales y, en general, su posición es de clara subordinación tanto a la Comunidad Autónoma como sobre todo al Estado.

El Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias presenta la peculiaridad de los Cabildos Insulares, que ostentan una doble naturaleza: por una parte son corporaciones locales asumiendo las funciones encomendadas a las Diputaciones Provinciales en la Península y, por otro lado, son instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Es de gran importancia para este informe la iniciativa legislativa de los Cabildos Insulares, que se podrá ejercer en cualquier materia sobre la que pueda pronunciarse legislativamente la Comunidad Autónoma de Canarias¹².

La mayor fuente de ingresos del Cabildo de Lanzarote es su participación en los ingresos de la Ley 20/1991, es decir, los derivados del REF. En el año 2001 ingresó una cuantía que asciende a 5.352.160.920 pesetas (32.167.135 euros), que representa el 33% del total del presupuesto.

La Comunidad Autónoma, una vez descontado un 6% en concepto de gastos de gestión, distribuye el 49,65% de la recaudación líquida del IGIC entre los Cabildos Insulares¹³. La distribución se realiza de acuerdo a: el 87,5%, en forma directamente proporcional a la población de derecho; el 2%, en forma directamente proporcional a la superficie; y el 10,5%, en atención al hecho insular, distribuyéndose un 1,5% a cada isla; por otra parte, del Arbitrio sobre Importaciones y Entrega de Mercancías en las Islas Canarias (AIEM), se atribuirá a favor de los Cabildos Insulares el 49,65% de la recaudación derivada de los bienes que estén sujetos a la importación y a la entrega.

A su vez, de la cuantía que corresponde a cada Cabildo de los recursos del REF, deducidos los gastos de gestión, éste se reserva un 60% que figura como ingreso en su presupuesto, y el 40% restante lo distribuye a los Ayuntamientos de su isla, de acuerdo con las Cartas Municipales o bases en vigor.

Por el precedente que supone, nos interesa también un recurso tributario, configurado como tributo propio de la Comunidad Autónoma, y cuya gestión y recaudación íntegra corresponde a los Cabildos: la exacción fiscal sobre la gasolina. Grava la adquisición de gasolina en el surtidor de suministro con una tarifa de 0,9 pesetas (0,54 céntimos de euro) por litro adquirido. Es un impuesto afecto o finalista, puesto que el importe de su recaudación se destina a la reparación y conservación de la red insular de carreteras correspondiente. Los ingresos del Cabildo de Lanzarote en el 2001 por el tributo fueron 74.115.000 pesetas (445.440 euros).

12. Art. 37 de la Ley 14/1990

13. Art. 64.b) de la Ley 20/1991.

Por su naturaleza de corporación local, los Cabildos pueden exigir tasas por la prestación de actividades de su competencia siempre que éstas sean de recepción o solicitud obligatoria, y por la utilización privativa o el aprovechamiento especial de bienes del dominio público insular.

La Tasa por utilización del vertedero insular de Zonzamas regula la utilización del vertedero insular de basuras dependiente del Cabildo Insular de Lanzarote. La tarifa aplicable de esta tasa es única y la cuantía fijada es de 3 pesetas (1,8 céntimos de euro) por kilogramo. La cuota exigible por los servicios regulados en esta ordenanza se devenga y liquida a los Ayuntamientos mensualmente. La recaudación por este concepto, para el año 2001, fue de 121.832.622 pesetas (732.229 euros).

También resulta de interés la Tasa por visitas a los Centros de arte, cultura y turismo, pues constituyen la segunda fuente de ingresos del Cabildo de Lanzarote. Éstos tuvieron una afluencia de 2.682.704 visitantes en el 2000, estimándose una recaudación dentro de los presupuestos del ejercicio 2001 de 2.330.000.000 ptas (14.003.582 euros). Si se agregan otros ingresos asociados, como son los relativos a las tiendas, bares y restaurantes de los Centros Turísticos, el monto total de los ingresos asciende a 3.430.000.000 ptas (20.614.715 euros).

Por otro lado, el Cabildo de Lanzarote en su correspondiente Ordenanza fiscal reguladora del recargo provincial del Impuesto sobre Actividades Económicas fija un recargo del 20 % (pudiendo éste llegar a ser del 40%).

Finalmente, en la tabla 2 se presentan las características básicas del sistema impositivo de las entidades locales canarias. No cabe destacar ninguna particularidad, salvo la existencia del Fondo Canario de Financiación Municipal. Éste tiene por objetivo dotar a los Municipios Canarios de recursos económicos para las siguientes finalidades: un 50% destinado al saneamiento económico-financiero o inversión; y el otro 50% para gastos de libre disposición. La participación en el Fondo es voluntaria para los Ayuntamientos respetando su autonomía financiera.

Tabla 2. Resumen del sistema tributario de las Entidades Locales canarias.

TRIBUTOS DE AMBITO LOCAL															
	Naturaleza y hecho imponible	Características de interés													
CABILDOS INSULARES															
Tasas reguladoras, Precios Públicos y Contribuciones		- Tasa por utilización del vertedero de Zonzamas: tarifa única 3 ptas/kg (0.018 euros/kg) - Tasa por visitas a los Centros de Interés Turísticos: tarifa normal de 1100 ptas (6,61 euros)													
Recargo del IAE		Recargo insular del IAE del 20%													
MUNICIPALES															
Impuestos municipales de exacción obligatoria	Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)	Directo. Recae sobre la propiedad de los inmuebles rústicos o urbanos sitos en el respectivo término municipal	Posibilidad de incrementar los tipos en función de la población de derecho hasta los límites siguientes: Población de derecho: <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th></th> <th>Bs. urbanos</th> <th>Bs. rústicos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>hasta 5.000 hab.</td> <td>0,85</td> <td>0,65</td> </tr> <tr> <td>de 5.001 a 20.000 hab</td> <td>0,95</td> <td>0,75</td> </tr> <tr> <td>de 20.001 a 50.000 hab</td> <td>1,00</td> <td>0,80</td> </tr> </tbody> </table>		Bs. urbanos	Bs. rústicos	hasta 5.000 hab.	0,85	0,65	de 5.001 a 20.000 hab	0,95	0,75	de 20.001 a 50.000 hab	1,00	0,80
		Bs. urbanos	Bs. rústicos												
	hasta 5.000 hab.	0,85	0,65												
de 5.001 a 20.000 hab	0,95	0,75													
de 20.001 a 50.000 hab	1,00	0,80													
Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)	Directo. Se exige por el ejercicio de actividades empresariales, profesionales y artísticas.	Posibilidad de aplicar un coeficiente función de la población de derecho. Posibilidad de aplicar escala de índices que pondera la situación del local comercial en función de la categoría de la calle													
Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	Directo. Grava la titularidad de los vehículos de tracción mecánica aptos para circular por las vías públicas	Los ayuntamientos pueden incrementar las cuotas fijadas, por potencia fiscal y clase, aplicando unos coeficientes en función de la población de derecho del municipio.													
Impuestos municipales de exacción facultativa	Impuesto sobre el incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana	Directo. Grava el incremento de valor que experimentan dichos terrenos a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los mismos	Los ayuntamientos podrán fijar un tipo de gravamen entre el 26% y el 30% en función de la población de derecho.												
	Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	Indirecto. Grava la realización de cualquier construcción, instalación u obra	El tipo impositivo básico es del 2%, incrementable por los ayuntamientos hasta un máximo del 4% en función de la población de derecho												
Tasas, Precios Público y Contribuciones		- Tasas de basuras - Tasas por ocupación de terrenos de dominio público - Tasas por otorgamiento de licencias urbanísticas - Tasas por utilización de vertederos de escombros													

3. NUEVAS PROPUESTAS DE FISCALIDAD ECOLÓGICA PARA LANZAROTE

Es en este tercer y último capítulo se concentran la mayoría de propuestas. En 3.A se discuten propuestas relativas a la ambientalización de la fiscalidad existente, 3.B analiza vías de las que dispone la administración insular para conseguir ingresos extraordinarios, ya sean para destinarlos al rescate de derechos edificatorios o para otras finalidades ambientales, y en 3.C se analiza en mayor detalle una de estas propuestas, el establecimiento de un impuesto sobre el turismo, lo que popularmente se conoce como "ecotasa". Relacionado con la distinción del primer apartado, lo contemplado en 3.A correspondería a instrumentos económicos genuinamente ambientales por su diseño mientras las alternativas de finalidad puramente recaudadora serían ambientales sólo en el limitado sentido del destino del dinero recaudado.

3.A. AMBIENTALIZACIÓN DE LA FISCALIDAD EXISTENTE

Una primera propuesta de carácter general debe ser que las Administraciones actuantes mejoren los actuales procedimientos de recaudación, reduciendo el altísimo nivel de tributos impagados. Ésta es sin duda también una propuesta de ambientalización de la tributación puesto que, a escala municipal, el bajo nivel de recaudación de impuestos importantes hace que los Ayuntamientos dependan en exceso de los ingresos derivados de desarrollar urbanísticamente su territorio, lo que genera un incentivo ambientalmente muy perverso y una dependencia del crecimiento.

Propuestas de "ambientalización" de la fiscalidad de los municipios:

Tabla 3. Síntesis de las principales propuestas de ambientalización de la fiscalidad municipal

TRIBUTO	PROPUESTA
TASAS:	
Tasa de basuras	<ul style="list-style-type: none">• Pago por generación para grandes generadores y zonas de urbanismo poco denso• Mientras esto no se implemente, uso de una base imponible correlacionada estadísticamente con la generación• Incrementar la tasa de vertido en los vertederos municipales
Tasa por otorgamiento de licencias urbanísticas	<ul style="list-style-type: none">• Situarlo a su nivel legal máximo, especialmente para establecimientos turísticos
Tasas por uso de la vía pública	<ul style="list-style-type: none">• Desincentivar aparcamiento mediante la extensión de zonas azules, discriminando favorablemente los residentes• Generalizar una tasa por otorgamiento de licencias y

	autorizaciones de vehículos de alquiler <ul style="list-style-type: none"> • Posible tasa (preferentemente armonizada a nivel de la isla) sobre alquiler de coches por día de alquiler.
Otras tasas	<ul style="list-style-type: none"> • Extensión de tasas por la explotación comercial de playas • Extensión de tasas por sacas de arena y otros materiales
IMPUESTOS:	
Impuesto de Bienes Inmuebles	<ul style="list-style-type: none"> • Discriminación negativa para los pisos no ocupados por residentes (posible vía legal: Incremento de los tipos y subvención a los edificios ocupados) • Subvenciones de la cuota por inversiones ambientalmente favorables (placas solares...) tendiendo a criterios ambientales permanentes de diferenciación tributaria.
Impuesto de Actividades Económicas	<ul style="list-style-type: none"> • Subvención de algunos tipos concretos de actividades de bajo impacto ambiental o por inversiones o certificados ambientales • Posibilidad de gravar más en las zonas turísticas
Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento generalizado de tipos • Diferenciación según consumo de carburante y/o emisiones
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	<ul style="list-style-type: none"> • Crearlo donde no exista • Incremento de los tipos • Subvenciones de la cuota por inversiones ambientalmente favorables (placas solares...)

Propuestas de “ambientalización” de la fiscalidad del Cabildo:

Los aspectos principales sobre los que puede incidir el Cabildo desde un punto de vista fiscal son el agua y los residuos.

- Agua

Ahora se está ofreciendo agua claramente por debajo de su coste, al menos para la inmensa mayoría de los consumidores domésticos. Por otro lado, las tarifas no se actualizan desde 1984, lo que supone que el agua es hoy relativamente mucho más barata. Las tarifas deberían revisarse más a menudo.

Por lo que se refiere al nivel global de tarifas, el primer principio a cumplir en las tarifas del agua debería ser, siguiendo la Directiva Europea 2000/60/CE, que como mínimo en conjunto los usuarios pagasen los costes monetarios totales del ciclo del agua. Decimos como mínimo ya que la simple cobertura de costes monetarios puede considerarse una subvención, puesto que no se internalizan los costes ambientales. La situación actual de Lanzarote, de desalinización marina a partir del petróleo, genera sobretodo impactos de tipo global en forma de emisiones de gases con efecto invernadero. La desalinización ilegal debería combatirse ya que, a parte del fraude que supone, implica vertidos incontrolados de residuos de sal.

En Lanzarote existen dos tarifas claramente diferenciadas, una doméstica y otra industrial/turística mucho más elevada. El desequilibrio parece excesivo aunque un cierto desequilibrio está justificado especialmente teniendo en cuenta que el consumo medio de la población residente es mucho menor que el de los turistas (138 litros per capita frente a unos 215 según Estevan (1998) para 1996). Para unas tarifas progresivas como las que seguidamente proponemos basadas en los consumos medios por persona, estos consumos medios ya supondrían que el precio medio turístico sería considerablemente más elevado que el doméstico.

En el caso doméstico, proponemos definir una estructura tarifaria que contemple unos precios bajos para los consumos básicos y que al mismo tiempo sea incentivadora del ahorro. Eso se conseguiría mediante tarifas progresivas, es decir, marginalmente crecientes a medida que aumenta el consumo. Los primeros consumos, los más básicos, serían los que tendrían precios menores mientras que el precio marginal de utilizar agua crecería a medida que nos alejamos de estos consumos básicos.

Una dificultad práctica de la propuesta es que para plantearla de forma afinada se requiere tener en cuenta el número de miembros del hogar, es decir, los precios marginales deberían diseñarse en función de los litros de consumo per capita y no de los totales por hogar. Lo ideal sería tener en cuenta directamente datos padronales de tamaño del hogar para aplicar unas u otras tarifas. Si ello plantea problemas demasiado grandes podría optarse por establecer tarifas inicialmente iguales para todos los hogares (suponiendo que viven una o dos personas, por ejemplo) y dejar a aquéllos en los que hay más miembros la posibilidad de demostrar su situación para adaptar las tarifas.

También proponemos mantener el actual nivel mínimo de facturación, que equivale a una cuota fija que da derecho a un consumo básico, puesto que sólo penaliza a las residencias vacías o a segundas residencias que están muy poco utilizadas o que sólo lo están estacionalmente.

Con la propuesta planteada, cualquier ahorro de agua (excepto para consumos muy bajos) se vería correspondido con un ahorro monetario más que proporcional al ahorro de agua, creando un importante incentivo.

Respecto el consumo de agua por la actividad turística nuestra propuesta consiste en diseñar unas tarifas que tomen en consideración el número de plazas de cada establecimiento. Las tarifas podrían seguir el mismo diseño que las domésticas pero la cantidad de metros cúbicos a partir de los cuales se aplicaría cada tramo creciente variaría según el número de plazas.

- Residuos

La otra cuestión ambientalmente clave sobre la que el Cabildo tiene capacidad de incidir son los residuos urbanos, pues actualmente ya está cobrando una tasa que pagan básicamente los Ayuntamientos por la utilización del vertedero insular de Zonzamas.

La propuesta es que el Cabildo establezca un sistema de repartición de los costes de utilización conjunta de esta instalación que no solo sea función del peso de lo aportado, sino incentivador de la reducción y el reciclaje. Esto se podría articular mediante un sistema de bonificación-penalización, de modo que aquellos que tengan una gestión ambientalmente mejor paguen un precio por tonelada menor del que pagan los que hacen una gestión más deficiente.

Otra opción menos ambiciosa sería que la tasa de entrada al vertedero fuese suficiente para cubrir íntegramente sus costes de funcionamiento, atendiendo por supuesto la instalación a los nuevos requerimientos de la reciente normativa sobre vertederos (Directiva 99/31 relativa al vertido de residuos y su transposición al Derecho español). Esta cuantía sería un importe notablemente superior al actual y por tanto primaría la gestión preventiva de los residuos frente a su disposición finalista.

Propuestas de “ambientalización” de la fiscalidad a nivel autonómico

- Reserva para Inversiones en Canarias (RIC)

El instrumento cuya reforma sería más relevante desde un punto de vista ambiental es la Reserva para Inversiones en Canarias (RIC), puesto que el tipo de inversiones que está favoreciendo está lejos de tener un impacto positivo sobre el medio ambiente, a diferencia de lo que se desprende de su espíritu.

En este sentido se deberían modificar los criterios que permiten acogerse al beneficio fiscal. De entrada, la rehabilitación de planta existente debería entrar en los criterios de inversión admitidos y sin las restricciones actualmente existentes. Un paso más atrevido, pero que sin duda habría que dar si lo que se quiere realmente es limitar la nueva construcción, es prohibir que la RIC sea utilizada para la construcción de nueva planta. Tampoco parece justificado que la Ley excluya la posibilidad de considerar como bienes aptos para materializar la Reserva gastos que no sean en bienes de activo fijo, por ejemplo, investigación y desarrollo o formación y educación sobre cuestiones ambientales.

Otro posible destino actual de la reinversión es la suscripción de valores o anotaciones en cuenta de deuda pública de las Instituciones Públicas Canarias. En este caso el gasto es planificado y debería ser compatible con los principios del desarrollo sostenible a los que teóricamente las administraciones se adhieren y entre las prioridades debería estar el financiar inversiones de mejora y protección del medio ambiente, incluyendo posibles rescates de derechos edificatorios. Así, parece poco justificada la limitación de que sólo se pueda destinar a este canal como máximo un 50% de las dotaciones.

Finalmente una propuesta del todo nueva sería permitir que uno de los motivos de inversión que permitiese acogerse a la RIC fuese la cesión de una parte de los impuestos desgravados a un fondo medioambiental como el que luego se sugiere, lo que formalmente quizás podría encajarse legalmente como una especie de “deuda

pública con tipo de interés negativo”. Se trataría de una medida con una enorme capacidad de generación de recursos para el fondo medioambiental, permitiendo a los beneficiarios una rentabilidad financiero-fiscal positiva sin asumir los riesgos que conllevan las inversiones (aunque, desde luego, no podría competir con emisiones de deuda pública a tipo de interés positivo).

Esta vía tan indirecta para conseguir desviar dinero acogible a la RIC a inversiones públicas lleva a reflexionar sobre porqué no plantear de forma más directa que se reduzca la inversión privada acogible a la RIC y en contrapartida el gobierno central permita que estos fondos –cuyo objetivo es promocionar el desarrollo- se canalicen hacia inversiones públicas en las Canarias que cumplan determinadas características.

- El Impuesto General Indirecto Canario (IGIC)

La propuesta básica consiste en modificar los actuales tipos dentro de los márgenes establecidos legalmente. Algunos de los conceptos a los que actualmente se aplica un tipo cero se encuentran entre los que generan un mayor impacto ambiental (sobretudo por lo que implica de promoción de actividades intensivas energéticamente): desalinización, entregas de petróleo y derivados, transporte de viajeros y mercancías entre islas... Algo muy parecido sucede con las actividades gravadas con el tipo reducido, mayormente actividades relacionadas con el sector energético. Este tipo (actualmente 2%) podría incrementarse dentro del mismo margen hasta el límite superior (3%).

Respecto la actual repartición de los ingresos del IGIC a cada isla, una repartición de acuerdo a la población media efectiva, incluyendo la turística, sería más acorde a lo recaudado y a la carga real que sufre cada isla. Otra alternativa sería el retorno a la isla del IGIC de las actividades turísticas. Otra propuesta sería que parte de la recaudación se destinase a un fondo ambiental.

Tabla 4. Otras propuestas de ambientalización de la fiscalidad de la Comunidad Autónoma

TRIBUTO	PROPUESTA
Impuesto Especial sobre combustibles derivados del petróleo	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de tipos • Recargo afectado a la mejora del transporte público
Impuesto sobre la gasolina	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la cuota • Destino no totalmente destinado la mejora de infraestructuras para automóvil
PROPUESTA GENÉRICA: Desarrollo de tributos ambientales propios	

3.B. POSIBLES ALTERNATIVAS FINANCIERAS PARA AFRONTAR EL “RESCATE DEL EXCESO DE DERECHOS EDIFICATORIOS” Y OTRAS INVERSIONES AMBIENTALES

La intención de rescatar los derechos edificatorios en Lanzarote parte de la premisa de que la creciente ocupación del suelo para usos turísticos es la fuerza motriz detrás de la mayoría de los otros problemas ambientales, por lo que conlleva de movilización de materias primas y energía en su desarrollo, así como por la afluencia de personas que conllevan estas nuevas infraestructuras. Por lo tanto, se sugiere que éste debe ser el primer foco de atención para conducir el desarrollo insular por el camino de la sostenibilidad. De hecho ya en 1998 se actuó en esta línea con la aprobación de la Moratoria Turística, la cual establecía límites para el crecimiento de las plazas turísticas para los diez años posteriores. El objetivo de la Moratoria Turística era el de contener el crecimiento por un período de 10 años para que se pudiera sentir, pensar y replantear el desarrollo insular basado en la economía turística.

Dada la magnitud que el problema ha alcanzado en Lanzarote, las tendencias actuales, y el corto período de tiempo en que hay que actuar para evitar superar los límites aceptados por la sociedad, la medida más efectiva a adoptar es limitar el número de turistas que acede a la isla, puesto que representa el principal motivo del incremento de construcciones¹⁴.

El incremento en la llegada de turistas a Lanzarote puede ser amortiguado de dos maneras. O bien se contiene la demanda turística, a través de barreras y restricciones a la llegada o bien se restringe la oferta de alojamiento¹⁵. En este segundo caso el problema reside en que muchas licencias de construcciones ya fueran concedidas¹⁶ por los municipios insulares a particulares, habiéndose ya realizado obras de urbanización en los terrenos de tal modo que éstos ya son formalmente urbanos y los derechos de construcción están consolidados.

Delante de esta realidad, Larrea, Rexach y González (2001) apuntan que para limitar el crecimiento de las construcciones¹⁷, las únicas posibilidades legales existentes son o bien un cambio de ordenación que reduzca las densidades previstas, o bien la desclasificación del suelo de modo que éste pase a ser no urbanizable (suelo rústico de acuerdo a la legislación canaria). Sin embargo, una vez que los terrenos ya son formalmente urbanos y cuentan con los derechos de construcción consolidados, sus propietarios tienen derecho a recibir una indemnización.

En realidad, existe una opinión bastante generalizada de que el crecimiento debe parar, y dadas las circunstancias aquí presentadas, la discusión se centra

14. No solamente por la construcción de hoteles sino también por las demás infraestructuras necesarias y las construcciones necesarias para atender la demanda de la creciente población residente vinculada al turismo.

15. Aunque la contención de la demanda no garantiza una disminución de construcciones mientras haya otros incentivos (la actual RIC por ejemplo).

16. Asciede a unas 50.000 nuevas plazas alojativas.

17. Especialmente plazas alojativas.

particularmente en la necesidad y procedencia de los recursos para las indemnizaciones que permitirían la reconversión de los terrenos en cuestión.

3.B.1. RECURSOS PARA EL RESCATE DE DERECHOS EDIFICATORIOS. FONDO MEDIOAMBIENTAL PARA EL RESCATE DE DERECHOS EDIFICATORIOS Y REHABILITACIÓN INTEGRAL DE LANZAROTE

No existe consenso en la isla respecto al origen de los recursos necesarios para afrontar los costos de indemnizaciones. Sin embargo, es bastante generalizada la opinión de que cualquiera que sea la procedencia de la recaudación, ésta debe tener un carácter claramente finalista. Es decir, los recursos deben estar estrictamente vinculados al rescate de derechos edificatorios, o quizás, a otros aspectos ambientales. Para la aceptación social y el éxito de un instrumento recaudador destinado a mejoras medioambientales es importante que éste sea finalista y su gestión sea transparente.

Aunque la isla de Lanzarote como un todo no sea un área protegida en un sentido estrictamente legal, el hecho insular y el hecho de que un 41,3% de su territorio sea área protegida, además de ser Reserva de Biosfera, hace que las formas de financiación de áreas protegidas (ver Spergel, 2001) sean aplicables a su realidad territorial.

Fondo medioambiental para el rescate de derechos edificatorios y rehabilitación integral de Lanzarote

Teniendo en cuenta la posible complementariedad entre distintas herramientas recaudatorias y dado que el montante total a pagar en indemnizaciones asciende a una cuantía elevada¹⁸, los recursos destinados a este propósito deberán proceder preferentemente de diferentes fuentes de ingresos. Éstos podrían ser destinados a la formación de un fondo común con carácter finalista, a saber, para la recuperación de los derechos edificatorios. Se podría plantear la posibilidad de que ya de entrada o bien posteriormente al rescate de todos los derechos edificatorios, este fondo fuese destinado también a otras mejorías ambientales, cuyos criterios de inversión en todo caso deberían ser definidos. Dependiendo del propósito establecido, el fondo podría ser creado con carácter temporal o permanente.

Una opción para este fondo sería que fuera articulado como un fondo de fideicomiso. “El fondo de fideicomiso se puede definir, en términos generales, como dinero o propiedad que (1) puede ser solamente usado para un propósito o propósitos específicos; (2) debe mantenerse separado de otras fuentes de dinero, como el presupuesto de una agencia gubernamental; (3) es dirigido y controlado por una junta de directores independiente” (Spergel, 2001).

18. Ver anexos de Larrea, Rexach y González (2001).

El fondo de fideicomiso podría ser gestionado por una entidad independiente (una fundación, por ejemplo), responsable de gestionar el dinero e invertir en los proyectos seleccionados. Si esta entidad gozase de suficiente representatividad y aceptación, una gestión de este tipo podría ser viable aunque la opción más factible políticamente –y más lógica dado que es la administración la que tiene capacidad de generar la mayoría de los ingresos- es que el fondo sea gestionado por el Cabildo, pero con el asesoramiento de un Consejo compuesto por representantes de todos los sectores de la sociedad civil y del gobierno que garantice que los recursos obtenidos serán invertidos en los puntos considerados críticos por el conjunto de la sociedad insular. El Consejo de Reserva de Biosfera de Lanzarote es un órgano que podría desempeñar esta función, puesto que es un órgano independiente del gobierno pero que tiene funciones consultivas.

La viabilidad del fondo depende del interés de las administraciones en respaldarlo, puesto que podrían optar por no participar del mismo y mantener un control más directo sobre el dinero recaudado.

Existen distintas posibilidades de recaudación para la formación de un fondo ambiental. Es importante resaltar que el fondo que puede centralizar distintas fuentes de ingreso, diversificando el riesgo y aliviando la presión que podría existir sobre un único instrumento recaudador. El instrumento más discutido actualmente en el ámbito insular es el impuesto turístico, conocido como “ecotasa”, aunque el fondo bien podría empezar antes del establecimiento de ésta. Por la relevancia que ha adquirido este tributo será discutido separadamente en el apartado 3.C. Analizaremos aquí otras posibles fuentes de financiación, que pueden proceder de otras administraciones, de cambios en la política de impuestos y transferencias intergubernamentales ya existentes, tasas de uso y concesiones, donaciones, premios, venta de servicios ambientales (en el caso que esos existan), etc.

3.B.2. INSTRUMENTOS FISCALES: TRIBUTOS Y SUBSIDIOS

Las tres posibilidades existentes para aumentar el presupuesto del gobierno asignado a medio ambiente son la creación de tributos nuevos finalistas, el aumento en los tipos impositivos de los tributos ya existentes y que sean susceptibles de desviar parte del ingreso adicional al fondo de conservación, o el cambio en la distribución de los recursos entre los diferentes niveles de gobierno. En esta última alternativa no existe cambio en la presión fiscal sobre los contribuyentes, lo que en algunas ocasiones puede ser una ventaja, aunque impone reducción del gasto en otras partidas presupuestarias. A continuación analizamos diferentes propuestas para concretar estas opciones generales:

- IGIC

Pese a que la regulación del IGIC es competencia del Estado, su gestión compete a la Comunidad Autónoma de Canarias, la cual tiene autonomía para establecer los

criterios de distribución de los recursos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias reconocido por el Estatuto de Autonomía.

Se podría establecer, de acuerdo entre los Cabildos y la Comunidad Autónoma, que un pequeño porcentaje del IGIC se destinase al fondo medioambiental o cambiar los criterios de asignación entre islas para que el parámetro principal de referencia para la distribución sea la población efectiva y no la residente. Alternativamente, se podría afectar el IGIC turístico a cada una de las islas. Tanto en un caso como en otro la obtención de fondos adicionales por parte del Cabildo podría destinarse (incluso en su totalidad) al fondo medioambiental.

Otra cuestión muy diferente que apuntaremos en el apartado de modelos de impuesto turístico es que cambiase el marco legal, de forma que el Cabildo pudiese introducir recargos propios –según el principio de la corresponsabilidad fiscal– sobre el IGIC. Si existiese dicha posibilidad, el recargo insular sobre el IGIC de las actividades turísticas sería un nuevo modelo de impuesto turístico, diferente al de pernocta y al de entrada.

- Otros tributos

La ambientalización de los tributos existentes, discutida en el apartado 3.A, no tiene necesariamente que ser neutral, como se ha visto. Los ingresos adicionales que podrían resultar de los cambios propuestos constituyen otra posibilidad de ingresos al fondo medioambiental (exceptuando las tasas por prestación de servicios, la recaudación de las cuales es finalista). Parece lógico que el excedente de recaudación resultado de un mayor consumo de recursos naturales fuese destinado al fondo medioambiental.

- Desgravaciones fiscales: Reserva de Inversiones Canarias (RIC)

Se podría establecer que uno de los motivos de exoneración del impuesto de sociedades, en el marco de la Reserva de Inversiones en Canarias (RIC), fuese destinar beneficios al fondo medioambiental aunque esto implicaría en principio cambios –seguramente problemáticos– en el régimen actual del RIC.

Ligado con la RIC, aunque no se puede considerar genuinamente como un ingreso, la posibilidad que el Cabildo emita deuda pública susceptible de acogerse a la RIC puede constituir una fuente prácticamente gratuita de financiación de las inversiones a desarrollar por el fondo. Esto sí que es perfectamente compatible con la actual RIC ya que la emisión de deuda pública es una de las vías para materializarla y que, dado su atractivo fiscal, ya ha permitido que el Gobierno autónomo y los Cabildos de Tenerife y de Gran Canaria hayan emitido deuda pública apta para la RIC a un tipo de interés nominal de sólo el 1%.¹⁹

19. Ver web de la Dirección general del Tesoro y Política Financiera de Canarias.

3.B.3. SUBVENCIONES Y DONACIONES

La existencia de un fondo medioambiental facilitaría también la obtención de una serie de ingresos entre los que destacan.

- Obtención de subvenciones de fundaciones y agencias donantes nacionales e internacionales
- Obtención de premios
- Donaciones de individuos y corporaciones
- Transferencias planeadas (Planned giving)
- Los derivados de la prestación de actividades comerciales, por ejemplo excursiones u otros servicios de turismo ecológico

3.B.4. CUOTAS DE USO, CONCESIONES, IMPUESTOS DE CONSERVACIÓN Y OTROS CARGOS DESTINADOS A LA FINANCIACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS.

A parte de la cuota de entrada en la isla (el impuesto turístico que se discute en 3.C), existen diversas opciones de ingresos basados en cuotas e impuestos:

- Cuotas de entrada

El Cabildo Insular de Lanzarote ya cobra actualmente una cuota de entrada en los Centros de Arte, Cultura y Turismo. Estas fuentes de ingresos podrían aportar recursos al fondo medioambiental de dos maneras: aumentando el valor de las cuotas y destinando el ingreso adicional al fondo²⁰, o determinando un porcentaje de la cuota ya existente a este propósito (lo que impondría en principio limitar algún gasto del Cabildo, a menos que se incrementen otras fuentes de ingresos).

Suponiendo que la demanda fuera completamente inelástica, la tabla 5 muestra la recaudación potencial de los Centros de Arte, Cultura y Turismo de Lanzarote frente a aumento de las entradas del 10 y del 20 por ciento.

Tabla 5. Número de visitas a los Centros de Arte, Cultura y Turismo de Lanzarote y recaudación en el año 2000.

20. La única condición para que se dé dicho aumento de ingresos (que con toda probabilidad se da) es que las visitas no se reduzcan mucho con la elevación de las cuotas, es decir, que la demanda no tenga una elasticidad respecto al precio superior a la unidad.

Nombre del Centro	Jameos del Agua	Mirador del Río	C. de los Verdes	J. Cactus	Montañas del Fuego	TOTAL
Afluencia en el año 2000 ¹ (nº de personas)	721.733	411.177	369.411	266.941	913.442	2.682.704
Precio (€) ²	6,60	2,70	6,60	3,01	6,60	
Recaudación	4.763.438	1.110.178	2.438.113	803.492	6.028.717	15.143.938
10% del valor de los precios (€)	0,66	0,27	0,66	0,30	0,66	
20% del valor de los precios (€)	1,32	0,54	1,32	0,60	1,32	
Recaudación adicional aumentando el 10% (€)	476.344	111.018	243.811	80.349	602.872	1.514.394
Recaudación adicional aumentando el 20% (€)	952.688	222.036	487.623	160.698	1.205.743	3.028.788

(1) Cabildo de Lanzarote, 2001.

(2) Encuesta telefónica en los respectivos centros a fecha de 23/04/2002.

- Cuotas de concesión

Éste es un instrumento que se podría aplicar en áreas públicas protegidas legalmente establecidas. Consiste en cobrar una tasa de concesión a restaurantes, bares, hoteles y en general empresas que desarrollan actividades en las áreas protegidas por la explotación privada de un espacio público. En las áreas privadas, también cabría la opción de reservar algunas actividades para la explotación pública y llevarlas a cabo mediante concesión privada²¹.

- Cuotas para actividades recreativas

Paralelamente se pueden cobrar a los visitantes cuotas por el permiso para la práctica de algunas actividades recreativas, por ejemplo, buceo en áreas protegidas, cuotas de campamento, práctica de vuelo libre, etc. Existen experiencias de aplicación de cuotas para actividades recreativas en Nueva Zelanda, en Francia, en los Estados Unidos y en Filipinas, entre otros (ver por ejemplo Spergel, 2001 y UNEP, 1999).

- Cuotas a barcos de crucero

Se podría también establecer una cuota a los pasajeros de los cruceros que desembarquen en Lanzarote, puesto que también son responsables por la presión ambiental sobre la isla. Sin bajar del navío, los pasajeros generan basuras y contaminación que eventualmente se quedan en la isla, además de utilizar los servicios portuarios. Cuando los pasajeros salen a pasear por la isla, la presión es aún mayor, como usuarios de transporte y territorio. Una tasa de 1€ o 2€ se podría establecer a estos visitantes, lo que asociado a un programa informativo difícilmente causaría grandes reticencias entre los afectados.

21. Por ejemplo, senderismo en la región del Risco de Famara, o paseos de barco hasta las islas Alegranza, Montaña Clara o Roque del Este.

3.B.5. APORTACIONES DEL FONDO DE COMPENSACIÓN TERRITORIAL Y AMBIENTAL

Si bien el Fondo de Compensación Territorial y Ambiental no está aún en fase de aplicación, su creación se prevé en el texto refundido de la ley de 1999 de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias.

Pensamos que el rescate de derechos edificatorios que se está planteando en Lanzarote sería compatible con los objetivos de este fondo, aunque todo está pendiente de cual sea el desarrollo reglamentario. Ello podría concretarse en un compromiso de aportación anual de una determinada cantidad de dinero durante un determinado número de años y que se habría de destinar exclusivamente a este fin o podría incluso concretarse en que el fondo autonómico asumiese directamente una parte previamente pactada del rescate de derechos.

3.C. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE IMPLANTACIÓN DE UN IMPUESTO TURÍSTICO

La creación de un impuesto turístico, del que hay dos grandes modelos, el de pernocta y el que grava la entrada a la isla, es la alternativa de generación de ingresos más discutida actualmente en Lanzarote. Por un lado, esta alternativa puede generar una cantidad importante de recursos para el rescate de los derechos edificatorios y, por otro, la carga impositiva recae sobre los turistas, lo que la población local ve favorablemente, a excepción de algún colectivo que puede mostrar preocupación por los efectos negativos que sobre la actividad turística podría tener el impuesto. Una preocupación que en general consideramos injustificada (ver 3.C.2), al menos para las cuantías del impuesto que están planteándose en el debate político.

En el ámbito territorial de Lanzarote, el impuesto turístico ha sido concebido por la mayoría de sus promotores como un impuesto finalista destinado al rescate de los derechos edificatorios. Sin embargo, en el apartado anterior sugeríamos la posibilidad de destinarlo a un fondo ambiental de carácter más permanente y que tuviese otros objetivos más amplios. Con todo, la discusión que se desarrolla a continuación sobre el impuesto turístico es válida para ambos casos, toda vez que el funcionamiento del impuesto es igual, solo cambiando la forma de canalizarlo hacia su uso final.

En cualquier caso, hay que tener claro que si bien un moderado impuesto turístico puede generar una cantidad importante de recursos para la conservación ambiental, no necesariamente tiene un impacto sobre la situación ambiental. Por lo tanto, no se puede esperar que el mero hecho de la recaudación conlleve el alivio de la presión ambiental ejercida por los turistas. Dos serán los factores claves para aliviar dicha presión. Por un lado, la contención del crecimiento turístico (que también influye fuertemente en el crecimiento de la población residente) que depende sobre todo de actuaciones legales sobre permisos de construcción y de plazas turísticas. Por otro lado, el comportamiento de las personas –turistas y residentes- por lo que adquiere gran relevancia lo discutido en el apartado 3.A del presente trabajo, medidas que

deben ser aplicadas en paralelo a la instauración de un impuesto turístico en Lanzarote. Sin embargo, el hecho de que este nuevo tributo no incentive directamente cambios de comportamiento entre los turistas no significa que el mismo no sea importante y no deba ser utilizado. Por lo contrario, dada la definición de los problemas que se pretende afrontar con su implantación, el impuesto turístico puede ser una herramienta de gran relevancia. La efectividad ambiental del impuesto vendría dado, pues, por el destino de lo recaudado, que en el caso del rescate de derechos frenaría la presión demográfica y de las construcciones sobre el territorio.

Desde el punto de vista legal, está claro que 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, quien sí puede crear tributos, siempre que no recaigan sobre hechos imponibles gravados por el Estado, que no es el caso presente. Creemos que lo deseable es que el Gobierno autonómico permita 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. 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. Esto sería muy positivo, pues actualmente la presión turística sobre el archipiélago está muy desigualmente distribuida y solo aquellas islas que quisiesen gravar el turismo lo harían, contribuyendo a un posible reequilibrio.

3.C.1. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE IMPLANTACIÓN DE UN IMPUESTO TURÍSTICO

- Hecho imponible y sujeto pasivo

Si el hecho imponible del nuevo impuesto turístico de Lanzarote se define como las estancias en las empresas turísticas de alojamiento, la legalidad del tributo estaría prácticamente asegurada por el precedente de las Islas Baleares, siempre que la resolución pendiente del Tribunal Constitucional sea favorable al gobierno balear²². Eso no significa que el hecho imponible no pueda ser definido de otra manera, siempre que se respeten las condiciones legales y que el tributo recaiga sobre el sujeto pasivo al que se pretende gravar.

Si lo que se grava son las entradas o salidas de la isla, el hecho imponible ya no puede considerarse 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.

22. El impuesto balear está pendiente de un recurso de inconstitucionalidad, si bien el levantamiento de la suspensión en la aplicación de la ecotasa que había supuesto la interposición del recurso del Gobierno del Estado, hace prever que las tesis del gobierno central sean desestimadas.

- Base imponible: cobro por días o por entradas

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, se deben hacer 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 (agua, energía, suelo, infraestructuras, etc.) también es verdad que algunas presiones ambientales -sobretudo 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. Además, el hecho de que el valor del tributo incidente sobre el sujeto pasivo varía conforme los días de estancia, proporciona una herramienta adicional para el planeamiento turístico en la medida que posibilita valores variables de acuerdo con el número de días, buscándose así incidir sobre la estancia media de las personas.

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 ser deseable desde el punto de vista de la equidad vertical.

- Instante de recaudación

Existen algunas alternativas de posibles sitios de recaudación. Las más directas son en los propios establecimientos turísticos de alojamiento de Lanzarote y en el aeropuerto (eventualmente también en los puertos) como pago explícito. Otra alternativa es 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.

Con el cobro en los hoteles y demás empresas turísticas de alojamiento es más fácil de 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.

De todos modos, un tributo cuyo valor fuese el mismo para todas las personas, es decir, un cobro por entrada, tampoco supondría problemas para 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 clandestinos²³ –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, toda vez que quedarse en un establecimiento turístico de alojamiento regularizado implica el coste adicional del impuesto turístico²⁴. De igual modo no se penalizaría la segunda residencia.

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.

Claramente ésta es una alternativa que favorece la imposición de un valor fijo. No se excluye completamente la posibilidad de un tributo con valor variable conforme la categoría del establecimiento turístico de alojamiento y los días de estancia, pero eso implicaría dificultades prácticas considerables.

Desde el punto de vista de la simplicidad, el cobro en el billete –en las agencias de viajes y/o compañías de avión– cuando el turista compra su paquete o su billete de avión permite que todos los trámites relacionados al pago del tributo se den en el momento de compra del billete. De esta manera se facilita el pago por parte del turista, quien llega a la isla ya sin esta obligación.

El cobro del impuesto turístico incorporado en los billetes aéreos es una alternativa interesante en el sentido de que la recaudación por parte del Cabildo sería un proceso bastante sencillo y el control sobre la cantidad recaudada sería bastante efectivo. Hay que considerar, sin embargo, que muy posiblemente se tendría que concertar con las empresas un pago en función de los costes de gestión por incluir el tributo en los billetes aéreos.

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 su demanda y su 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

23. Que se supone que es un porcentaje alto de las plazas totales, aunque por motivos obvios no existen datos a respecto.

24. Sin embargo, también hemos oído (en Baleares y en Canarias) el argumento en sentido contrario basándose en que la introducción del impuesto podría ser una oportunidad para combatir la oferta ilegal en la medida en que quizás la situación de ilegalidad sería más flagrante y podría tener más consecuencias sancionadoras.

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, ver punto 3.C.2.), 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 nos centraremos principalmente en 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 de los objetivos de práctica 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.

- Posibilidades de “ambientalización” del impuesto turístico

Un aspecto interesante es analizar si hay posibilidad de modular el impuesto según variables ambientales con el objeto de crear incentivos hacia cambios de comportamiento y de que lo recaudado para alimentar el fondo ambiental se nutra más de las contribuciones de aquéllos que más presión ambiental generan, lo que sería muy adecuado desde el punto de vista de la educación ambiental, de la aceptabilidad social y de la proporcionalidad. Aunque quizás en un primer momento el impuesto turístico no contemplase estas posibilidades, claramente esto podría ser una opción de futuro precisamente cuando las necesidades recaudadoras para hacer frente a gastos extraordinarios hubiesen disminuido.

Si el impuesto grava la estancia en los establecimientos alojativos, la posibilidad de diferenciación tributaria según variables ambientales es clara y pueden ir desde un tipo más reducido o exento para establecimientos específicos que favorezcan un tipo de turismo respetuoso ambientalmente (por ejemplo, establecimientos certificados)²⁵, hasta el establecimiento de una clasificación por puntos según variables ambientales (consumo de energía, agua, depuración, energía alternativa, etc.) que determinase un valor diferente del impuesto turístico.

25. En el caso balear, el trato a la categoría “agroturismo”, beneficiada con un impuesto de sólo 0.25 euros, se puede interpretar en este sentido.

En el caso de un impuesto de valor fijo por estancia a la isla, también puede existir alguna opción de ambientalización. Una posibilidad sería ofrecer algunos servicios gratuitos con el pago del tributo. Por ejemplo, que el pago diera derecho a utilizar los transportes públicos de forma gratuita e ilimitada²⁶. De este modo, los turistas tendrían un incentivo a utilizar los autobuses públicos, disminuyendo la necesidad de coches de alquiler y la consecuente presión sobre el territorio. Por supuesto esta alternativa supone la necesidad de invertir en un servicio de transporte público más eficiente.

3.C.2. NOTAS SOBRE LOS 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.

Un impuesto de 1€ diario representaría tan solo un 1,08% del gasto medio total (ISTAC, 2001) de un turista en Lanzarote en el año 2000. Un impuesto de 2 euros por noche para todos los turistas conllevaría poco más del 2% del gasto total promedio. Incluso propuestas bastante más ambiciosas, que no están hoy en el debate político, conllevarían cargas fiscales relativamente pequeñas respecto al gasto total turístico. Un dato importante para huir de alarmismos.

- El mercado turístico: un modelo simplificado de referencia

Aunque sea al coste de una extrema simplificación, podemos plantear un sencillo 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, entre ellas que el mercado está segmentado entre diferentes tipos de turistas tanto por lo que se refiere a motivaciones del viaje como a gasto realizado.

Consideraremos como variable de referencia el número de turistas que se desplazan a la isla medido en número de pernoctaciones totales²⁷ para lo cual pagan un precio definido 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...).

26. En ciudades como Freiburg o Hannover los turistas tienen derecho a transporte público gratuito. En Granada tienen descuentos de hasta el 40%.

27. El número de pernoctaciones es el producto de otras dos (número de turistas y días medios de estancia). Que la estancia media sea más larga o más corta no es irrelevante ni desde el punto de vista económico ni desde el ambiental.

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 Unión Europea, ...). Ante dichos precios pueden decidir venir a la isla o no venir²⁸ y es de esperar que a igualdad de circunstancias cuanto menor sea el precio mayor será la afluencia de turistas.²⁹ 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.

Por lo que se refiere a la oferta, es obvio que uno de los factores 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: hoteles y otros) y aún más las expectativas -acertadas o equivocadas- sobre la evolución futura de los precios. El precio es un factor importante aunque no el único; por ejemplo, ya hemos señalado que un apoyo fiscal a la inversión, como supone la Reserva de Inversiones para Canarias (RIC), que permite canalizar dicho apoyo a los activos inmobiliarios, puede estimular enormemente las decisiones de inversión que resultarán atractivas incluso para unos precios esperados que en ausencia de incentivos fiscales se considerarían insuficientes.

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 mercado³⁰.

- "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

28. O, secundariamente, venir más o menos días.

29. El precio es solo unos de los factores que determinan la afluencia turística. Otro, que aquí nos interesa especialmente destacar, es el conjunto de atractivos que para un turista puede tener un destino particular entre los que cabe destacar la propia calidad ambiental. De hecho, cuando un turista decide acudir a un lugar es para adquirir un "producto" que va más allá de lo que se paga por el hotel, viaje u otros servicios, lo que se adquiere es la estancia en un lugar en el que se consumirán determinados bienes y servicios privados pero también se "consumirán" determinados "bienes públicos" que van desde los servicios públicos hasta las características ambientales. Un ambiente paisajísticamente degradado o problemas de congestión pueden provocar que la demanda disminuya de forma que para cada precio acudan menos turistas (y que, además, se produzca una "selección adversa" y que los turistas que más renuncien a viajar a la isla sean los más preocupados por su conservación).

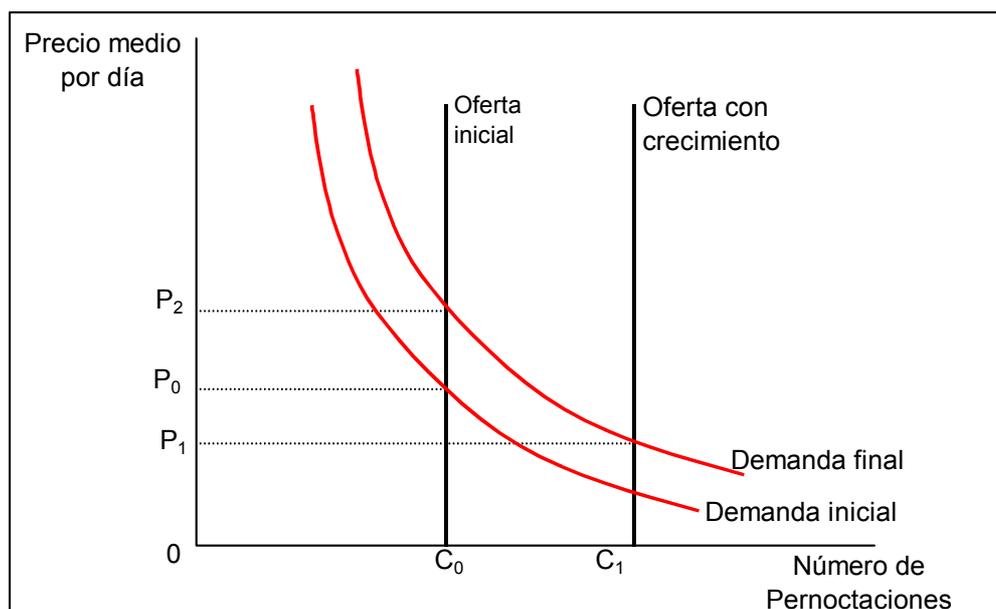
30. Aunque, desde luego, en la práctica la ocupación nunca se da al 100% aunque sólo sea porque los mercados tienen "fricciones" o costes de transacción.

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 es este escenario previsible de crecimiento del número de turistas y deterioro ambiental el que es considerado indeseable por la mayoría de la población y ésta es la razón de la preocupación 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 comparación entre los dos escenarios –el tendencial de mayor afluencia turística y el de contención de la oferta³¹– puede visualizarse de forma muy esquematizada, pero relevante, en el gráfico 2 en donde se comparan los precios actuales p_0 con los futuros en dos hipótesis alternativas.

Gráfico 2. Curvas de oferta y demanda del mercado turístico con y sin contención del crecimiento



31. Debe destacarse que en la isla no se está debatiendo sobre diferencias marginales en la oferta turística. Así, aunque en el propio estudio de Calero (2002) los dos escenarios analizados se consideran más como casos extremos que como previsiones, podemos ver que la diferencia entre la población turística promedio que correspondería a un escenario de máximo desarrollo del potencial edificatorio del PIOT en el año 2025 es de 82.935 en comparación al valor de 58.914 turistas del escenario de “corte radical del crecimiento”, es decir, el valor en este segundo escenario es inferior en más del 30% al del primer escenario. Incluso aunque las diferencias entre los escenarios de referencia que utilizemos sean menores, lo que está claro es que estamos hablando de intervenir para reducir de forma muy significativa el número de turistas que se prevé que llegarían a las islas en las próximas décadas.

El precio p_1 corresponde al escenario con aumento de la oferta y hemos supuesto – aunque ello no es en absoluto esencial para el argumento- que es inferior al precio actual. Lo que es esencial es comparar el resultado con el correspondiente a un escenario en el cual se contiene exitosamente la oferta (es decir, evitando que la oferta crezca, sea reglamentada o de forma irregular). En este caso, el precio medio p_2 seguro que será superior a p_1 . La razón es que el mercado se caracteriza ahora por una menor oferta y adicionalmente (aunque para simplificar 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. En este sentido, tenemos dos posibles escenarios futuros. El primero, de aumento del número de turistas con un precio medio quizás incluso más bajo que el actual. El segundo, de contención del número de turistas pero con un gasto medio superior al del escenario anterior y con toda probabilidad al actual.

En el segundo 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 reducción 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 (ver apartado 1.B), 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, incluso en un plazo relativamente corto de tiempo³².

- Introducción de un impuesto turístico en un contexto de contención de la oferta

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 muy poca relevancia.

32. En nuestro gráfico, la “pérdida” futura se daría siempre que $p_1 \cdot C_1$ fuese inferior a $p_2 \cdot C_0$. Pero, como ya hemos apuntado, el gráfico no tiene en cuenta los efectos negativos que la degradación ambiental podría tener, sobre todo a largo plazo, sobre la curva de demanda. Dichos efectos solo vienen a reforzar el argumento y hacen más probable que los ingresos totales futuros generados por el turismo sean mayores en un escenario de contención de la oferta que en uno de crecimiento.

El impuesto se plantea dentro de una estrategia definida, como hemos visto en el punto anterior, 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 contención³³. Por tanto, estamos discutiendo una situación en que se dan dos tipos de intervenciones simultáneamente: restricción de oferta e implantación de un impuesto.

Volvamos al gráfico 2 y supongamos un escenario futuro con una oferta limitada al nivel actual y en la que se pague un impuesto t .³⁴ El precio que pagarán los turistas tenderá a ser p_2 que es el que determinan las condiciones de la oferta y la demanda independientemente de que exista o no el 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 de los gastos posibilitados gracias a los ingresos del 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 . Pero recordemos 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.

En otras palabras, en el contexto del debate actual en Lanzarote, 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 o si al menos una parte de este ingreso se recauda por la Administración Pública. Visto así podríamos incluso decir que, dado que el destino principal del impuesto turístico sería probablemente el rescate de derechos edificatorios, su implantación podría verse como una transferencia desde los beneficiados por la contención de la oferta a los perjudicados por no poder construir.

La anterior conclusión, optimista, 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.

Tres elementos son importantes para esta comparación entre ingresos actuales y futuros (netos de impuestos). Uno, desde luego, es el de la cuantía del impuesto. Un valor del impuesto muy significativo (lo que no está en el debate actual) de carácter disuasorio orientado a reducir la oferta turística haciéndola menos rentable (al menos para importantes segmentos del mercado) por supuesto afectaría de forma importante

33. Aunque reiteramos que los proyectos de construcción no sólo se explican por la evolución (prevista) de la demanda turística.

34. Supongamos que se trata de un impuesto por día de estancia (aunque el razonamiento básico no cambiaría si habláramos de un impuesto de valor fijo por entrada a la isla).

los ingresos de los que ofrecen plazas turísticas, de hecho éste sería su objetivo. Un segundo elemento, es el ritmo de introducción del impuesto. Si ésta se produce de golpe sin periodo transitorio es, desde luego, más probable que de forma inmediata se produzca alguna disminución de ingresos lo que puede ser un argumento a favor de introducir el impuesto turístico de forma paulatina, aunque ello complicaría la propuesta

Por último, el tercer elemento, es el 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 en el grado de ocupación de las plazas disponibles, pero en todo caso su efecto seguramente sería más bien marginal comparado a los factores desencadenantes de la crisis turística. Para cerrar todas las posibilidades cabe incluso pensar que la introducción del impuesto podría afectar negativamente a la demanda turística si los touroperadores, que tienen una fuerte influencia en el mercado, hiciesen algún tipo de boicot frente a un impuesto turístico. Pero esto solo merecería la pena considerarlo seriamente si éste fuese muy elevado, dado que impuestos sobre el turismo de cantidades moderadas, a parte del de las Baleares, hay muchos otros y no se han planteado problemas destacables de este tipo. En cualquier caso, por prudencia es aconsejable buscar el máximo consenso con todos los sectores afectados en la aplicación de la medida, aunque las decisiones políticas no deberían condicionarse a dicho consenso.

En conjunto, y a pesar de los matices anteriores, pensamos que el atractivo Lanzarote asegura que, si se lleva a cabo una política ambiental adecuada, la demanda futura esté asegurada a precios lo 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.

Pensando en los efectos específicos de un impuesto turístico con finalidad ambiental se ha discutido mucho –y exagerado– sobre las posibles reacciones negativas de los turistas. En realidad, la valoración de los turistas respecto a la implantación de un impuesto turístico puede ser claramente positiva especialmente entre aquellos más respetuosos con la realidad y conservación de la isla, más aún si el cobro del impuesto va acompañado de una buena explicación sobre su finalidad ambiental (que quizás posibilite incluso aportaciones adicionales voluntarias al fondo ambiental. Ver apartado 3.B).

3.C.3. EL IMPUESTO TURÍSTICO COMO POSIBLE MECANISMO PARA FINANCIAR EL RESCATE DE DERECHOS EDIFICATORIOS

- El potencial recaudador de diferentes modelos de impuesto turístico

Hemos visto que 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, varios escenarios alternativos pueden ser diseñados con el propósito de estimar la recaudación potencial del impuesto turístico bajo diferentes combinaciones de variables.

Nos limitaremos aquí a diseñar escenarios que aporten información relevante para distinguir entre las distintas opciones discutidas en este trabajo. 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 supuestos dados 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 existen impuestos diferentes según la categoría del establecimiento alojativo, se debe interpretar como el impuesto medio que se está pagando. 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. Dicho número puede verse afectado por la propia cuantía del impuesto, pero nuestra opinión (ver apartado 3.C.2) es que, en el contexto de Lanzarote, la cantidad de turistas que visitarán la isla durante los próximos años depende básicamente de la orientación política respecto a la contención de la oferta y del grado de cumplimiento de los objetivos fijados por dicha

política (aunque ciertamente en cada año concreto se verá afectado por la específica coyuntura del mercado turístico internacional). Por tanto, nuestros escenarios se centrarán en una cantidad de turismo contenido a un nivel no muy alejado del actual. No es, sin embargo, fácil traducir esto a una cifra.

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 turistas, un impuesto cobrado por día gravaría solamente a los 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 hotelera facilitados por el Cabildo de Lanzarote (2001). De acuerdo con esta fuente, el número oficial de plazas regladas era en el año 2000 de 58.132 y la tasa de ocupación fue en promedio del 84,3%. La ocupación media diaria de plazas regladas, y en consecuencia el número de turistas diarios en establecimientos reglados, sería de 49.005 en 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 esta cifra permanecerá constante en todos los años de la proyección.

Para el cálculo de la modalidad de impuesto de entrada, también se utilizará una aproximación del número de turistas que entran en la isla basada en los datos oficiales facilitados por el Cabildo de Lanzarote (2001) y por el ISTAC (2001). La cifra oficial del número de turistas que visitan Lanzarote fue de 1.801.201 en el año 2000 (Cabildo de Lanzarote, 2001). Tanto el Cabildo de Lanzarote (2001) como el Instituto Canario de Estadística (ISTAC, 2001) sitúan el número de turistas extranjeros en unos 1.750.000. Por lo tanto, según estas cifras apenas unos 51.000 turistas españoles visitaron Lanzarote en el año 2000, una cifra que parece excesivamente baja. Esto se debe al hecho que la metodología del cálculo –elaborada hace años– de los visitantes españoles solo contabiliza los pasajeros que llegan a la isla desde el resto de España a través de vuelos charters. Sin embargo, mientras la metodología se mantuvo la misma, el tipo de turista y el tipo de viaje ha cambiado, de forma que el viajero español llega actualmente a Lanzarote mayoritariamente en vuelo regular. En 1991 se contabilizó la entrada por vuelo charter de aproximadamente 160.000 turistas españoles en Lanzarote (Centro de Datos, 2002), y es difícil creer (y de hecho nadie lo hace) que el número de visitantes españoles no haya aumentado en los últimos 10 años. De hecho, el Gobierno de Canarias (2002) apunta que en 1999 la cifra de viajeros españoles alojados en establecimientos hoteleros fue de 262.000 personas.

Considerando estos supuestos, hemos utilizado la cifra de 2.000.000 de turistas por año, considerando los 1.750.000 turistas extranjeros contabilizados y situando el número de turistas españoles alrededor de los 250.000. Ésta nos parece una aproximación de la realidad bastante razonable y aceptable para los propósitos de dar una idea de la magnitud de la recaudación de un impuesto de entrada y la diferencia de su potencial recaudador respecto a un impuesto por día.

En la tabla 6 y en el gráfico 3 se resumen el potencial de las diferentes seis opciones contempladas: impuesto de entrada de 10, 15 y 20 € e impuesto por día de 1, 1,5 y 2

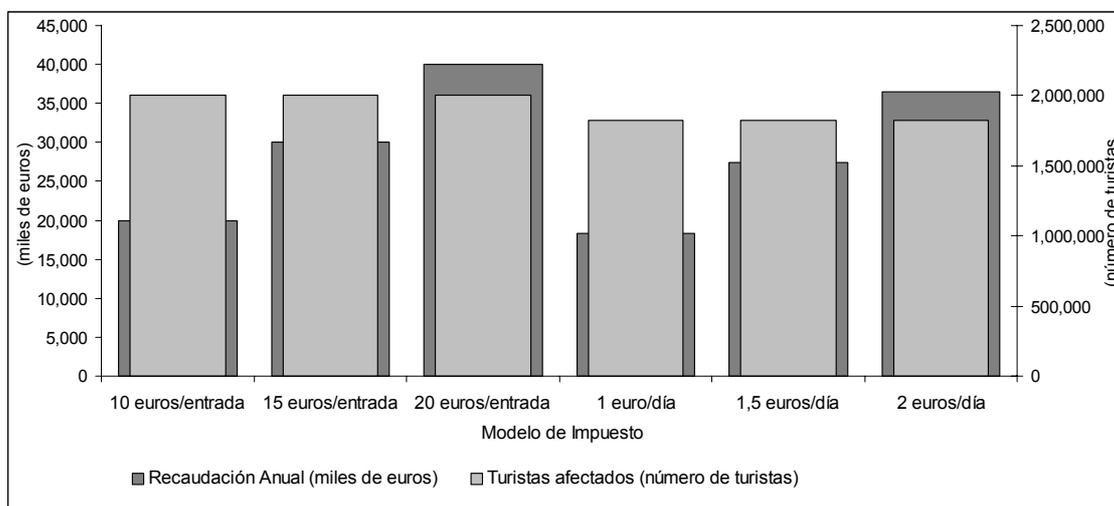
€. La hipótesis es en todos los casos de “corte radical del crecimiento” de plazas alojativas lo que, en términos concretos, se traduce en los supuestos de entradas y número de turistas diarios promedio comentadas en los párrafos anteriores.

Tabla 6. Potencial recaudador de 6 opciones de impuestos (miles de euros) y número de turistas afectados.

	Impuesto de Entradas			Impuesto por Día		
	10 €	15 €	20 €	1 €	1,5 €	2 €
Turistas afectados	2.000.000	2.000.000	2.000.000	1.825.000	1.825.000	1.825.000
Recaudación Anual	20.000	30.000	40.000	18.250	27.375	36.500

(1) En la modalidad del Impuesto cobrado por día son afectados 50.000 turistas diariamente. Para la estimación de los turistas afectados en un año se ha utilizado la estancia media de 10 días (Cabildo de Lanzarote, 2001).

Gráfico 3. Potencial recaudador de 6 opciones de impuestos y número de turistas



afectados.

Para contemplar todas las alternativas, y a título de comparación, consideramos la posibilidad ya mencionada en el trabajo y que podría aplicarse en un contexto legal diferente que consistiría en que el Cabildo decidiese un recargo sobre el actual IGIC autonómico (para todas las actividades o para las más ligadas al sector turístico). De llevarse a cabo podría ser una vía de financiación complementaria a otras o incluso convertirse en la principal fuente de ingresos del fondo. Para evaluar esta posibilidad y compararla con las otras opciones impositivas es importante tener alguna idea – aunque sea muy aproximada– del orden de magnitud que podrían representar los ingresos obtenibles.

No existe información disponible sobre la recaudación total del IGIC de las actividades que se llevan a cabo en Lanzarote (ni mucho menos la recaudación sectorial), por lo cual es difícil estimar el potencial recaudador de esta alternativa. Sin embargo, Calero y Márquez (2001) estiman que los ingresos del IGIC correspondientes al territorio de Lanzarote supusieron aproximadamente 56 millones de euros en 2001. Con base en este dato, se puede hacer una proyección de los efectos en la recaudación de un posible recargo en el IGIC. Si se supone que el recargo aumentaría en un 20% la

recaudación (por ejemplo afectando a la misma base imponible y pasando de un tipo medio efectivo del IGIC del 5%³⁵ al 6%), la recaudación adicional se situaría entorno a 11 millones de euros (partiendo siempre del valor inicial estimado por Calero y Márquez (2001) para el año 2001). Si contemplamos, en cambio, un recargo que supusiese un aumento del 40% de la recaudación (pasando, por ejemplo del 5% al 7%) la recaudación adicional lógicamente se doblaría situándose en los 22 millones de euros. En consecuencia, no parece impensable que, de existir la alternativa del recargo insular sobre el IGIC, se obtuviesen ingresos que podrían ser comparables a alguna de las opciones contempladas de impuesto turístico aunque ello dependería obviamente de la extensión del recargo (a todas las actividades o solo a algunas de ellas y de los límites legales que se pusiesen a la cuantía de tal recargo). En los apartados siguientes dejamos de lado estas alternativa y llevamos a cabo todas las simulaciones con los seis casos básicos considerados anteriormente.

- 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 por supuesto la cuantía en que se estime el valor de dicho rescate.

El valor del rescate es para este informe un dato externo, y el que hemos utilizado como referencia básica es 300 millones de euros, aunque sobre él existe bastante incertidumbre y pueden haber grandes desviaciones. Además, parece que entre las hipótesis más optimistas y las más pesimistas, la cuantía de dicho rescate podría oscilar entre un mínimo de 180 y un máximo de 420 millones de euros. También existe incertidumbre sobre el momento –o más bien los momentos– en que se tendrían 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 (por ejemplo emitiendo deuda pública) o al posponerse el pago dará derecho a un pago incrementado según un tipo de interés.

Para los cálculos nos pondremos en la peor de las hipótesis, según la cual los propietarios tienen derecho a cobrar íntegramente todo el valor de los derechos en el primer año en que se inician nuestras 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 100, que es más o menos el valor actual de mercado³⁶. Decimos que

35. Existen diferentes tipos del IGIC para diferentes productos y no se conoce el tipo medio efectivo. Es razonable asumir que éste se sitúa entorno al 5% como tipo medio, ya que es el que se aplica a la mayoría de los bienes y servicios y es un valor intermedio entre los otros tipos aplicados.

36. El tipo de interés es nominal (sin descontar la inflación). Para entenderlo puede imaginarse lo siguiente. Se debería pagar en el primer año un importe determinado para lo cual se pide un crédito o se emite deuda pública a un tipo de interés del 5% anual que se devuelve en el número de años considerado. Alternativamente puede pensarse que se contrae una deuda – que genera unos intereses del 5% anual– con los propietarios del suelo a los que se le va pagando año tras año.

es la peor de las hipótesis por dos razones. La primera porque lo normal sería que legalmente pudiese llevarse a cabo el valor del rescate de forma paulatina a lo largo del tiempo. La segunda razón es porque, como luego insistimos y ya hemos analizado, la dotación de la RIC permite la posibilidad de emitir deuda pública a un tipo nulo o casi nulo; de utilizarse esta vía, lo único importante sería prácticamente la cuantía total del valor de los derechos siendo casi irrelevante el momento en que los propietarios tuviesen derecho a dicha compensación.

A modo de ejemplo, la tabla 7 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 o alternativamente 180 y 420 millones. En todos los cálculos se supone que los derechos se reconocen el año inicial y que el tipo de interés financiero es del 5% anual. Así, en el caso de los 300 millones, un pago de 38,8 millones de euros al año supondría el rescate en un plazo de 10 años³⁷ mientras que un pago anual de 28,9 millones de euros exigiría 15 años para pagar los rescates (o la deuda contraída), y así sucesivamente.

Tabla 7. 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 180 millones de euros		Indemnizaciones valoradas en 300 millones de euros		Indemnizaciones valoradas en 420 millones de euros	
	Cantidad Anual a Pagar	Pagos Totales Realizados	Cantidad Anual a Pagar	Pagos Totales Realizados	Cantidad Anual a Pagar	Pagos Totales Realizados
10	23.311	233.108	38.851	388.514	54.392	543.919
15	17.342	260.124	28.903	433.540	40.464	606.956
20	14.444	288.873	24.073	481.456	33.702	674.038
25	12.771	319.286	21.286	532.143	29.800	745.001
30	11.709	351.278	19.515	585.463	27.322	819.648
50	9.860	492.991	16.433	821.651	23.006	1.150.311

La tabla 8 muestra dos ejemplos –para 10 y 20 años– de la amortización del montante total a pagar, considerando pagos constantes y tipo de interés anual de 5 por 100. La última columna da el “valor residual” entendido como la cantidad que se debería hacer efectiva a final de cada uno de los años si se quisiese amortizar en dicho momento completamente toda la deuda³⁸.

Tabla 8. Rescate de los derechos edificatorios, valorados en 300 millones de euros, en 10 y 20 años con pagos anuales constantes y tasa de interés anual del 5%.

37. Todos los cálculos de esta tabla y siguientes se han realizado considerando que los pagos se realizan a final de año.

38. Por ejemplo, en el caso que se pague en 10 años, el “valor residual” después de un año será $300.000 \cdot 1,05 - 38.851 = 276.149$.

Rescate de los derechos edificatorios valorados en 300 millones de euros						
Año	10 años			20 años		
	Cantidad Anual a Pagar	Pagos Totales Realizados	Valor Residual	Cantidad Anual a Pagar	Pagos Totales Realizados	Valor Residual
1	38.851	38.851	-276.149	24.073	24.073	-290.927
2	38.851	77.703	-251.105	24.073	48.146	-281.401
3	38.851	116.554	-224.809	24.073	72.218	-271.398
4	38.851	155.405	-197.198	24.073	96.291	-260.895
5	38.851	194.257	-168.206	24.073	120.364	-249.867
6	38.851	233.108	-137.765	24.073	144.437	-238.288
7	38.851	271.960	-105.802	24.073	168.509	-226.129
8	38.851	310.811	-72.241	24.073	192.582	-213.363
9	38.851	349.662	-37.001	24.073	216.655	-199.958
10	38.851	388.514	0	24.073	240.728	-185.884
11				24.073	264.801	-171.105
12				24.073	288.873	-155.587
13				24.073	312.946	-139.294
14				24.073	337.019	-122.186
15				24.073	361.092	-104.223
16				24.073	385.164	-85.361
17				24.073	409.237	-65.556
18				24.073	433.310	-44.761
19				24.073	457.383	-22.926
20				24.073	481.456	0

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

Ya hemos insistido (apartados 3.B y 3.C.1) en que un impuesto turístico que alimente un fondo ambiental puede tener unas finalidades que vayan, incluso desde el primer momento, a cubrir gastos diferentes al rescate de derechos³⁹ y también que es posible y justificado e incluso muy conveniente que se cuente con otras fuentes de ingresos para responder a una necesidad de gasto extraordinario de este tipo. Sin embargo, la comparación entre la potencial recaudación impositiva y la cantidad de dinero que se debería destinar a tal rescate es relevante.

El objetivo de los cálculos reflejados en las siguientes tablas es conjuntar las estimaciones de los dos apartados anteriores para tener idea del número de años durante los cuales se podría amortizar la deuda generada por el rescate de derechos si se destinase íntegra y exclusivamente la recaudación del impuesto a dicha finalidad. En este sentido debe entenderse como un mínimo de años ya que podríamos sólo destinar parte de los ingresos impositivos con lo que el periodo de tiempo aumentaría (en más de la proporción reducida, por la mayor carga financiera que se produciría); adicionalmente, del total de la recaudación del impuesto turístico deberían lógicamente descontarse (aunque no lo hemos considerado en los cálculos) los costes de gestión del impuesto y los de funcionamiento del fondo ambiental, de crearse éste.

En sentido contrario, si se consiguen concretar otras importantes fuentes de financiación, con el impuesto sólo se cubrirían parte de estos pagos con lo que los

39. Por ejemplo, hemos recomendado que se considere que el impuesto dé derecho a usar gratuitamente transporte público lo que generaría una transferencia desde la recaudación del impuesto hacia el sistema de transporte público que podría estimarse en función del uso previsto de transporte público por parte de no residentes.

años necesarios para hacer frente al pago total se reducirían considerablemente. En este sentido es de destacar la justificada implicación de la Comunidad Autónoma de Canarias, justificable tanto por el hecho de que la reorientación política en el sentido de una mayor sostenibilidad ambiental es algo que incumbe no solo a la administración de Lanzarote sino también a la administración autonómica, y así lo ha declarado el gobierno autónomo, como por el hecho de que el freno al proceso actual de crecimiento turístico y en general demográfico puede suponer importantes ahorros para la administración autonómica (Calero y Márquez, 2002). Así, en los cálculos siguientes hemos incluido la participación del gobierno autónomo con una aportación – que no consideramos en absoluto excesiva sino más bien modesta– de un 25 por 100 del montante total destinado al pago de las indemnizaciones. Los recursos utilizados por la Comunidad Autónoma para el rescate de derechos edificatorios en Lanzarote podrían proceder de varias fuentes distintas, como ha sido mencionado en este trabajo, sea directamente (por ejemplo, a través del fondo ambiental autonómico) o sea indirectamente cambiando la actual redistribución de dinero entre las islas y permitiendo así unos ingresos adicionales al Cabildo.

En las tablas que siguen nos hemos limitado a los supuestos de un valor del rescate de 300 millones de euros reconocidos desde que se inicia el ejercicio y un tipo de interés del 5% anual. En ellas aparece la recaudación anual y el valor residual de las indemnizaciones. Cuando el valor residual se hace nulo significa que ya se han hecho frente a todas las indemnizaciones en concepto de rescate de derechos por lo que la fila indica el número de años que serían necesarios para que el rescate de los derechos edificatorios fuese completado, 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. Además, las tablas también indican cómo cambiaría el resultado en el aludido supuesto de que la Comunidad autónoma asumiese el 25% del pago.

a) Escenarios para un impuesto de entrada

La estimación de la recaudación potencial de un impuesto de entrada universal para los no residentes de 10 € viene dada en la tabla 9. En el caso de que todo el ingreso procedente del impuesto turístico se destinase al rescate de los derechos edificatorios y de que no hubiese otros ingresos adicionales, el montante necesario para afrontar las indemnizaciones sería alcanzado en el plazo de 29 años. En la alternativa en que el valor del impuesto es de 15 € (Tabla 10), la recaudación equivalente al montante total de las indemnizaciones se alcanza en 15 años mientras que para un impuesto de entrada de 20 € (Tabla 11) este periodo es de únicamente de 10 años.

Tabla 9. Recaudación potencial de un impuesto de entrada de 10 € (miles de euros).

Año	Número de entradas en Lanzarote	Recaudación Anual con Impuesto de 10 €/día	Acumulado	Valor Residual	Aportación del 25% de la CCAA	Valor Residual con Aportación de la CCAA
1	2.000.000	20.000	20.000	-295.000	6.667	-288.333
2	2.000.000	20.000	40.000	-289.750	6.667	-276.083
3	2.000.000	20.000	60.000	-284.238	6.667	-263.221
4	2.000.000	20.000	80.000	-278.449	6.667	-249.715
5	2.000.000	20.000	100.000	-272.372	6.667	-235.534
6	2.000.000	20.000	120.000	-265.990	6.667	-220.644
7	2.000.000	20.000	140.000	-259.290	6.667	-205.010
8	2.000.000	20.000	160.000	-252.254	6.667	-188.594
9	2.000.000	20.000	180.000	-244.867	6.667	-171.357
10	2.000.000	20.000	200.000	-237.111	6.667	-153.258
11	2.000.000	20.000	220.000	-228.966	6.667	-134.254
12	2.000.000	20.000	240.000	-220.414	6.667	-114.300
13	2.000.000	20.000	260.000	-211.435	6.667	-93.349
14	2.000.000	20.000	280.000	-202.007	6.667	-71.349
15	2.000.000	20.000	300.000	-192.107	6.667	-48.250
16	2.000.000	20.000	320.000	-181.713	6.667	-23.996
17	2.000.000	20.000	340.000	-170.798	6.667	0
18	2.000.000	20.000	360.000	-159.338	6.667	0
19	2.000.000	20.000	380.000	-147.305	6.667	0
20	2.000.000	20.000	400.000	-134.670	6.667	0
21	2.000.000	20.000	420.000	-121.404	6.667	0
22	2.000.000	20.000	440.000	-107.474	6.667	0
23	2.000.000	20.000	460.000	-92.848	6.667	0
24	2.000.000	20.000	480.000	-77.490	6.667	0
25	2.000.000	20.000	500.000	-61.365	6.667	0
26	2.000.000	20.000	520.000	-44.433	6.667	0
27	2.000.000	20.000	540.000	-26.654	6.667	0
28	2.000.000	20.000	560.000	-7.987	6.667	0
29	2.000.000	20.000	580.000	0	6.667	0

Tabla 10. Recaudación potencial de un impuesto de entrada de 15 € (miles de euros).

Año	Número de entradas en Lanzarote	Recaudación Anual con Impuesto de 15 €/día	Acumulado	Valor Residual	Aportación del 25% de la CCAA	Valor Residual con Aportación de la CCAA
1	2.000.000	30.000	30.000	-285.000	10.000	-275.000
2	2.000.000	30.000	60.000	-269.250	10.000	-248.750
3	2.000.000	30.000	90.000	-252.713	10.000	-221.188
4	2.000.000	30.000	120.000	-235.348	10.000	-192.247
5	2.000.000	30.000	150.000	-217.116	10.000	-161.859
6	2.000.000	30.000	180.000	-197.971	10.000	-129.952
7	2.000.000	30.000	210.000	-177.870	10.000	-96.450
8	2.000.000	30.000	240.000	-156.763	10.000	-61.272
9	2.000.000	30.000	270.000	-134.602	10.000	-24.336
10	2.000.000	30.000	300.000	-111.332	10.000	0
11	2.000.000	30.000	330.000	-86.898	10.000	0
12	2.000.000	30.000	360.000	-61.243	10.000	0
13	2.000.000	30.000	390.000	-34.305	10.000	0
14	2.000.000	30.000	420.000	-6.021	10.000	0
15	2.000.000	30.000	450.000	0	10.000	0

Tabla 11. Recaudación potencial de un impuesto de entrada de 20 € (miles de euros).

Año	Número de entradas en Lanzarote	Recaudación Anual con Impuesto de 20 €/día	Acumulado	Valor Residual	Aportación del 25% de la CCAA	Valor Residual con Aportación de la CCAA
1	2.000.000	40.000	40.000	-275.000	13.333	-261.667
2	2.000.000	40.000	80.000	-248.750	13.333	-221.417
3	2.000.000	40.000	120.000	-221.188	13.333	-179.154
4	2.000.000	40.000	160.000	-192.247	13.333	-134.779
5	2.000.000	40.000	200.000	-161.859	13.333	-88.184
6	2.000.000	40.000	240.000	-129.952	13.333	-39.260
7	2.000.000	40.000	280.000	-96.450	13.333	0
8	2.000.000	40.000	320.000	-61.272	13.333	0
9	2.000.000	40.000	360.000	-24.336	13.333	0
10	2.000.000	40.000	400.000	0	13.333	0

b) Escenarios para un impuesto por día cobrado en los establecimientos alojativos

Por lo que se refiere a los tres escenarios de impuesto por día de estancia, los años necesarios para hacer frente al rescate de derechos sin otros ingresos adicionales en las tres hipótesis contempladas oscilarían entre 11 y 36 años (tablas 11 a 13).

Tabla 12. Recaudación potencial de un impuesto por día de 1 € (miles de euros).

Año	Número de Turistas en Establecimientos Reglados	Recaudación Anual con Impuesto de 1 €/día	Acumulado	Valor Residual	Aportación del 25% de la CCAA	Valor Residual con Aportación de la CCAA
1	50.000	18.250	18.250	-296.750	6.083	-290.667
2	50.000	18.250	36.500	-293.338	6.083	-280.867
3	50.000	18.250	54.750	-289.754	6.083	-270.577
4	50.000	18.250	73.000	-285.992	6.083	-259.772
5	50.000	18.250	91.250	-282.042	6.083	-248.427
6	50.000	18.250	109.500	-277.894	6.083	-236.515
7	50.000	18.250	127.750	-273.538	6.083	-224.008
8	50.000	18.250	146.000	-268.965	6.083	-210.875
9	50.000	18.250	164.250	-264.164	6.083	-197.085
10	50.000	18.250	182.500	-259.122	6.083	-182.606
11	50.000	18.250	200.750	-253.828	6.083	-167.403
12	50.000	18.250	219.000	-248.269	6.083	-151.440
13	50.000	18.250	237.250	-242.433	6.083	-134.679
14	50.000	18.250	255.500	-236.304	6.083	-117.079
15	50.000	18.250	273.750	-229.870	6.083	-98.600
16	50.000	18.250	292.000	-223.113	6.083	-79.197
17	50.000	18.250	310.250	-216.019	6.083	-58.823
18	50.000	18.250	328.500	-208.570	6.083	-37.431
19	50.000	18.250	346.750	-200.748	6.083	-14.969
20	50.000	18.250	365.000	-192.536	6.083	0
21	50.000	18.250	383.250	-183.912	6.083	0
22	50.000	18.250	401.500	-174.858	6.083	0
23	50.000	18.250	419.750	-165.351	6.083	0
24	50.000	18.250	438.000	-155.369	6.083	0
25	50.000	18.250	456.250	-144.887	6.083	0
26	50.000	18.250	474.500	-133.881	6.083	0
27	50.000	18.250	492.750	-122.325	6.083	0
28	50.000	18.250	511.000	-110.192	6.083	0
29	50.000	18.250	529.250	-97.451	6.083	0
30	50.000	18.250	547.500	-84.074	6.083	0
31	50.000	18.250	565.750	-70.027	6.083	0
32	50.000	18.250	584.000	-55.279	6.083	0
33	50.000	18.250	602.250	-39.793	6.083	0
34	50.000	18.250	620.500	-23.532	6.083	0
35	50.000	18.250	638.750	-6.459	6.083	0
36	50.000	18.250	657.000	0	6.083	0

Tabla 13. Recaudación potencial de un impuesto por día de 1,5 € (miles de euros).

Año	Número de Turistas en Establecimientos Reglados	Recaudación Anual con Impuesto de 1,5 €/día	Acumulado	Valor Residual	Aportación del 25% de la CCAA	Valor Residual con Aportación de la CCAA
1	50.000	27.375	27.375	-287.625	9.125	-278.500
2	50.000	27.375	54.750	-274.631	9.125	-255.925
3	50.000	27.375	82.125	-260.988	9.125	-232.221
4	50.000	27.375	109.500	-246.662	9.125	-207.332
5	50.000	27.375	136.875	-231.620	9.125	-181.199
6	50.000	27.375	164.250	-215.826	9.125	-153.759
7	50.000	27.375	191.625	-199.243	9.125	-124.947
8	50.000	27.375	219.000	-181.830	9.125	-94.694
9	50.000	27.375	246.375	-163.546	9.125	-62.929
10	50.000	27.375	273.750	-144.349	9.125	-29.575
11	50.000	27.375	301.125	-124.191	9.125	0
12	50.000	27.375	328.500	-103.026	9.125	0
13	50.000	27.375	355.875	-80.802	9.125	0
14	50.000	27.375	383.250	-57.467	9.125	0
15	50.000	27.375	410.625	-32.965	9.125	0
16	50.000	27.375	438.000	-7.239	9.125	0
17	50.000	27.375	465.375	0	9.125	0

Tabla 14. Recaudación potencial de un impuesto por día de 2 € (miles de euros).

Año	Número de Turistas en Establecimientos Reglados	Recaudación Anual con Impuesto de 2 €/día	Acumulado	Valor Residual	Aportación del 25% de la CCAA	Valor Residual con Aportación de la CCAA
1	50.000	36.500	36.500	-278.500	12.167	-266.333
2	50.000	36.500	73.000	-255.925	12.167	-230.983
3	50.000	36.500	109.500	-232.221	12.167	-193.866
4	50.000	36.500	146.000	-207.332	12.167	-154.892
5	50.000	36.500	182.500	-181.199	12.167	-113.970
6	50.000	36.500	219.000	-153.759	12.167	-71.002
7	50.000	36.500	255.500	-124.947	12.167	-25.886
8	50.000	36.500	292.000	-94.694	12.167	0
9	50.000	36.500	328.500	-62.929	12.167	0
10	50.000	36.500	365.000	-29.575	12.167	0
11	50.000	36.500	401.500	0	12.167	0

- Conclusiones

Bajo los supuestos anteriormente mencionados y que fueron utilizados para los cálculos del potencial recaudador de cada escenario diseñado, un impuesto de entrada de 20 € es el que presenta mayor potencial recaudador, mientras un impuesto diario de un euro es el que recauda menos ingresos. La capacidad recaudadora de los impuestos por día de 1, 1,5 y 2 euros es comparable respectivamente a la de los impuestos de 10, 15 y 20 euros por entrada ya que suponen una muy similar presión por turista pero siempre es algo mayor en el segundo caso debido sobre todo al mayor número de personas afectadas. Cambios futuros en el número y tipo de estancias afectarían por supuesto a esta comparación: si, por ejemplo, se redujese la estancia media la capacidad recaudadora relativa de, por ejemplo, un impuesto de entrada de 15 euros aumentaría respecto a la de un impuesto de 1,5 euros por día de estancia.

La magnitud de los ingresos para cada caso, así como el número de años necesarios para el rescate, puede ser visualizada en la tabla resumen 14. Esta tabla muestra también cuáles serían estos valores si la tasa de interés aplicada sobre la deuda contraída por el Cabildo fuese del 1 por 100. Como ya se ha indicado, éste es el tipo de interés al que ya se ha emitido deuda pública apta para la RIC. En este caso más sencillo, el número de años sería aproximadamente el valor monetario total de los derechos dividido por el dinero anual destinado a su pago⁴⁰.

Por otro lado, el mencionado hipotético recargo de 1 o 2 por 100 en el IGIC por parte del Cabildo de Lanzarote puede proporcionar ingresos adicionales importantes (aproximadamente 11 y 22 millones de euros anuales respectivamente si afectase a todas las actividades). Éstos, juntamente con el montante recaudado por el impuesto turístico, permitirían reducir el número de años necesarios para el rescate de los derechos edificatorios presentados en la tabla 15. Suponiéndose que todo el ingreso adicional conseguido con el recargo del IGIC fuese destinado al rescate de los derechos edificatorios, y que los recursos procediesen exclusivamente del impuesto turístico y de este recargo, un recargo de 1 por 100 implicaría una reducción aproximada del 20% (de 10 a 8 años) del plazo necesario para el rescate de los derechos en el caso de un impuesto de entrada de 20€ (la alternativa de mayor recaudación con que hemos trabajado), y de un 58% (de 36 a 15 años) en el caso de un impuesto por día de 1€ de valor medio (la alternativa de menor recaudación con la que hemos trabajado). Si el recargo es del 2 por 100, las reducciones en el plazo del rescate serían obviamente mayores, aunque por su magnitud quizás se plantease como opción alternativa y no adicional a la implantación de una específica “ecotasa” turística.

Es necesario ser muy cauteloso pero, en conjunto, y con todas las incertidumbres señaladas y reconociendo la multitud de opciones políticas, un resultado tentativo sería que, si se decide optar por uno de los valores medios del impuesto de entrada o pernocta entre los contemplados en este estudio, si se prioriza de forma exclusiva o casi exclusiva el uso de la recaudación para el rescate de derechos, si se utiliza el recurso a deuda pública apta para la RIC para hacer frente a los posibles desajustes

40. Sería exactamente igual a dicho cociente si la deuda se emitiese a un 0% nominal.

entre ingresos y gastos anuales, si se exploran otras posibilidades de ingresos y se cuenta con un cierto apoyo del gobierno autónomo, no parece en absoluto irreal pensar que podría hacerse frente al rescate de derechos en un plazo de entre 10 y 15 años desde el momento de implantación del impuesto turístico

Tabla 15. Magnitud de recaudación de los seis escenarios analizados (miles de euros).

	Impuesto de Entradas			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
Número de años para el rescate de los derechos edificatorios, con tasa nominal de interés de 5% y aportación de la CCAA	17	10	7	20	11	8
Número de años para el rescate de los derechos edificatorios, con tasa nominal de interés de 1%	17	11	8	19	12	9
Número de años para el rescate de los derechos edificatorios, con tasa nominal de interés de 1% y aportación de la CCAA	12	8	6	14	9	7

Referencias:

- Aguiló, E.; Riera, A., Rosselló, J. (2001) Un modelo dinámico para la demanda turística en las Islas Baleares. Una evaluación del efecto precio del Impuesto turístico. Universitat de les Illes Balears, manuscrito.
- Budeanu, A. (2000) A Tour to Sustainability. A Discussion on the Potential for Tour Operators to Promote Sustainable Tourism. *IIIEE Reports 2000:17*. The International Institute for Industrial Environmental Economics, Lond University, Suecia.
- 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.
- Centro de Datos (2002) Comunicación personal del responsable del Centro de Datos del Cabildo de Lanzarote, Miguel Ángel Martín.
- Comisión Europea (1993) Growth, Competitiveness and Unemployment, Libro Blanco, diciembre 1993.
- El Mundo (2000) Ecotasa: la 'Batalla' del Sector Turístico. *Nueva Economía*, nº 49. Domingo, 8 de octubre de 2000.
- El Mundo (2001) Matas considera que la 'Ecotasa' perjudicará a las Islas Baleares. Jueves, 12 de abril de 2001.
- El Mundo – El Día (2001) El gasto turístico en Baleares baja por primera vez en los últimos ocho años. Illes Balears. Martes, 16 de febrero de 2001.

- Estevan, A. (1998). Los sectores ambientales clave: agua. Una estrategia hacia el desarrollo sostenible de la Isla de Lanzarote. Aplicación de la Agenda Local 21 a Lanzarote, Reserva de la Biosfera. Programa Life. Cabildo de Lanzarote.
- European Environment Agency (1996) Environmental Taxes. Environmental issues series, No 1, Copenhagen.
- European Environment Agency (2000) Environmental Taxes: recent developments in tools for integration. Environmental issues series, No 18, Copenhagen.
- Gobierno de Canarias (2002) Viajeros Españoles Alojados en Establecimientos "Hoteleros". Consejería de Turismo y Transportes. Disponible en: <http://www.gobiernodecanarias.org/turismo/dgoit/estadisticas/treceptivo/esp/esp99.html>
- 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>
- Jacobs, M. (1997), La economía verde, segunda edición, Icaria, Barcelona.
- La Vanguardia (2002) La Ecotasa nace envuelta en confusión. Sociedad. Miércoles, 1 de mayo de 2002.
- Larrea, E. J., Rexach, A. M., González, M. (2001) Informe sobre le 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.
- Lasarte, J., Eseverri, E., Adame, F., Martín, J. (2001) Turismo y Financiación Autonómica y Local. Comentarios Sobre la Llamada <<Ecotasa>> y Otras Alternativas de Financiación. Junta de Andalucía. Consejería de Turismo y Deporte. Comares editorial. Granada.
- Martínez Alier, J., Roca Jusmet, J., Economía ecológica y política ambiental, Fondo de Cultura Económica/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, México, 2000.
- PACT (2001) Annual Report 2000. Protected Areas Conservation Trust.
- Phillips, A. (series editor). (2000). Financing Protected Areas. Guidelines for protected Area Managers. Financing Protected Areas Task Force of the World Commission on Protected Areas (WCPA) of IUCN, in collaboration with the Economics Unit of IUCN. Financing Protected Areas. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Santamarta, J. (2001) La ecotasa de Baleares, un paso hacia el turismo sostenible. *World Watch* nº 11. España, Abril de 2001.
- Spergel, B. (2001) Generación de Ingresos para Áreas Protegidas. Una Lista de Opciones. Center for Conservation Finance. Building Conservation Capital for the Future. World Wildlife Fund.
- Última Hora (2002) 27 Países cobran tasas o impuestos turísticos similares a la ecotasa balear. Ibiza y Formentera. Domingo, 3 de febrero de 2002.
- Valdivieso, J. (2001) Poder y Hegemonía en la Batalla de la Ecotasa_En: Valdivieso, J. (comp.) ¿A qué llamamos ECOTASA? CC.OO. Illes Balears.
- Woods, V. (2002) Directora Ejecutiva del PACT de Belice. Comunicación personal.
- Página web de la Isla Fernando de Noronha. <http://www.noronha.com.br>