

LAS ISLAS BALEARES Y LOS IMPUESTOS ESPECIALES SOBRE EL TURISMO

José Ramón Cardona¹

María Dolores Sánchez Fernández²

María del Carmen Azpelicueta Criado³

Resumen

En muchos países del mundo, principalmente de Europa, hay tasas que gravan la actividad turística y que tienen como finalidad la realización de inversiones en las zonas turísticas. En España existe este tipo de gravamen, en forma de tasa por pernoctación, en Cataluña y Baleares. En las islas Baleares, tras el caso de 2002, se implantó nuevamente una tasa turística en 2016. Se trata de una medida polémica, con poca aceptación entre los empresarios y con claroscuros en su aplicación, tanto en el cobro como en la realización de inversiones. Entre la población, y en base a un estudio exploratorio realizado en 2016, se puede afirmar que: los impuestos turísticos tienen un elevado nivel de aceptación y muchos turistas y trabajadores del sector conocen impuestos similares fuera de Baleares; el impuesto implantado es conocido, es considerado una buena idea y creen que ayudará a conservar el patrimonio cultural y natural; para muchos la cantidad del impuesto podría ser mayor y consideran adecuada una tasa fija por pernoctación; el procedimiento de recaudación no es el mejor y resulta molesto para los turistas y trabajadores; y el destino de los ingresos generados por el impuesto turístico es fundamental para la opinión de la inmensa mayoría de la muestra. En general, la población no se opone al gravamen pero desconfía del uso que se realice del dinero recaudado.

Palabras Clave: impuesto, turismo, Baleares, procedimiento, opinión.

¹ Escuela Universitaria de Turismo del Consell de Ibiza, Universitat de les Illes Balears, C/ Bés, nº 9, 07800 Eivissa (Illes Balears), España, Tel: (+34) 971 30 72 55, E-mail: joramcardona@gmail.com

² Universidade da Coruña. E-mail: msanchezf@udc.es

³ Universitat de les Illes Balears. E-mail: m.azpelicueta@uib.eu

THE BALEARIC ISLANDS AND THE SPECIAL TAXES ON TOURISM

Abstract

In many countries of the world, mainly in Europe, there are taxes that affect tourism activity and whose purpose is to make investments in tourist areas. In Spain exist this type of tax, in the form of an overnight tax, in Catalonia and the Balearic Islands. In the Balearic Islands, after the case of 2002, a tourist tax was introduced again in 2016. It is a controversial measure, with little acceptance among entrepreneurs and with chiaroscuro in its application, both in the collection and in the realization of investments. Among the population, and based on an exploratory study conducted in 2016, it can be stated that: tourist taxes have a high level of acceptance and many tourists and workers in the sector know similar taxes outside the Balearic Islands; the imposed tax is known, it is considered a good idea and they believe that it will help to conserve the cultural and natural heritage; for many the amount of the tax could be higher and consider a fixed rate for overnight stay adequate; the collection procedure is not the best and is annoying for tourists and workers; and the destination of the income generated by the tourist tax is fundamental for the opinion of the vast majority of the sample. In general, the population is not opposed to the tax but distrusts the use made of the money collected.

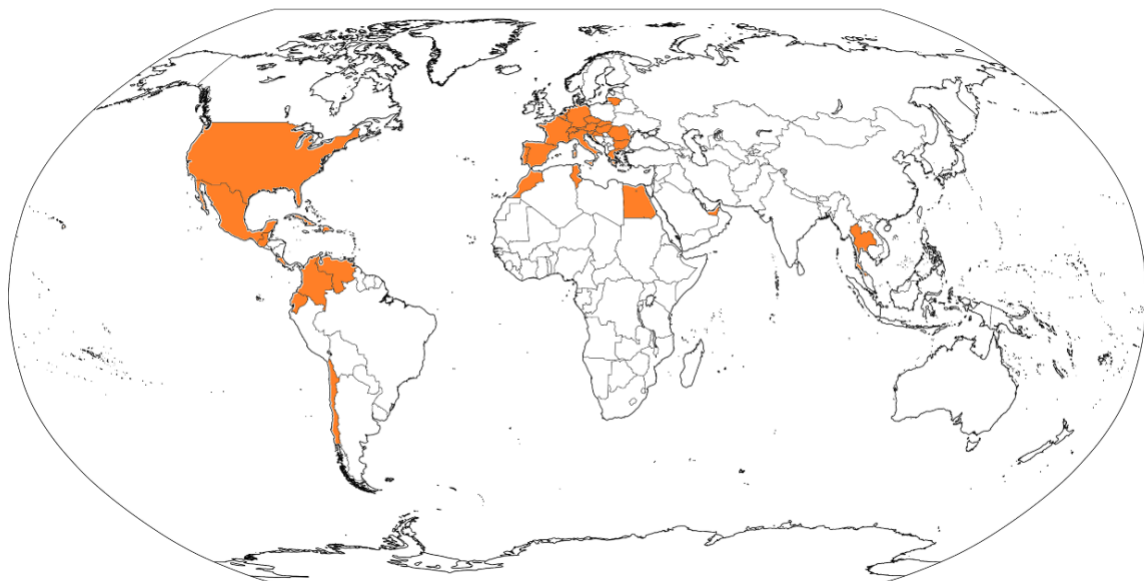
Keywords: tax, tourism, Balearic Islands, procedure, opinion.

1. INTRODUCCIÓN

El turismo tuvo un impacto sobre el Producto Interior Bruto Mundial del 9% en el año 2015, teniendo en cuenta el impacto directo, el indirecto y el inducido (UNWTO, 2016), y desde mediados del siglo XX los gobiernos han asumido que el turismo es una herramienta muy importante para impulsar la economía de los países, regiones y ciudades. Como parte de las políticas adoptadas por algunas administraciones de diversas partes del mundo, se han creado gravámenes especiales sobre la actividad turística. Estos gravámenes se aplican a las personas que utilizan bienes o servicios turísticos, como pueden ser alojamiento, billetes de avión y hasta entrada y/o salida de un territorio. Se aplica a los turistas tanto nacionales como internacionales y se computa de forma individualizada si bien hay algunas excepciones, como por ejemplo, en algunos países están exentos de pagar los viajeros de negocios y las personas menores de dieciocho años.

Para implantar la tasa turística se han esgrimido términos como sostenibilidad y competitividad, entre otros, siendo utilizados tanto por las posturas que están a favor como por aquellas que están en contra. En un país receptor como es España, la controversia de la tasa se plantea, casi cíclicamente, a inicio de la temporada vacacional, pero hay que señalar que hay países, tanto dentro de la Unión Europea como fuera, que hace años que aplican el gravamen (Figura 1). Las razones utilizadas por estos países para implantar gravámenes especiales al turismo han sido la necesidad de financiación para corregir los impactos ambientales y ayudar a la sostenibilidad del destino (Fernández, 2016).

Figura 1. Mapa de las Tasas Turísticas.



Fuente: elaboración propia.

Por tanto, aparte de la función propiamente recaudatoria, el gravamen puede desarrollar una función de disuasión hacia un conjunto de comportamientos que podrían considerarse incorrectas (Prados, 2016). Es por este motivo que cuando los países hacen uso de gravámenes turísticos, aparte de la parte material-económica, destinan esfuerzos en la consecución de un turismo sostenible que permita mantener unos niveles de calidad tanto para los turistas como para el territorio, siendo normalmente gravámenes finalistas.

Detrás de las denominadas tasas turísticas hay un tributo que grava monetariamente y en términos de igualdad una determinada actividad económica en un territorio concreto (Gago, Labandeira & Rodriguez, 2004), pero también existe una fuerte carga ideológica bañada de utopía. Este tipo de imposición tributaria ha iniciado un debate: dentro de la literatura académica, la postura más común es la reticencia a la imposición de este gravamen por su aplicación y por alcanzar en pocas ocasiones los objetivos anunciados de sostenibilidad del sector; los profesionales del sector turístico tampoco se muestran partidarios de que se pueda aplicar de manera generalizada, pero son menos contundentes; la población local considera que sería pertinente que el gravamen permitiera resolver en la medida de lo posible los impactos negativos que provoca la actividad turística (Fernández, 2016).

La idea que impulsa la creación de estas tasas es que si los turistas utilizan unos servicios municipales de manera directa o indirecta es necesario que se afronte parte del gasto que supone su uso (Rosembuj, 1996). En cuanto a la aplicación del gravamen, hay dos formas básicas: un porcentaje sobre el total del viaje que se contrata a través de agencias de viajes, y/o turoperadores; una cantidad fija por pernoctación en establecimiento regulado. La tasa por pernoctación es la modalidad más utilizada y su valor depende de la ciudad o región de aplicación, el número de noches (en algunos casos hay un máximo de noches), y el tipo y categoría del establecimiento. Las diferencias son debidas a varios elementos:

- Desde el punto de vista de las administraciones públicas. La creación de este tipo de gravamen depende de las ciudades, regiones o los estados. De modo que la Unión Europea muestra un abanico bastante amplio en la manera de entender la aplicación. En el caso de España, las competencias son autonómicas y sólo dos Comunidades Autónomas han creado tasas: Baleares y Cataluña.
- Desde el punto de vista del turista-cliente al que graba. Hay exenciones de aplicación que dependen del país y son más amplias o más restrictivas según el caso.

- Desde el punto de vista del establecimiento, no es lo mismo un hotel de cinco estrellas que un albergue, por lo tanto las administraciones presentan baremos que se adaptan a las categorías.
- Desde el punto de vista del territorio, la ubicación de los establecimientos también es tenida en cuenta según sean zonas extremadamente turísticos o de bajo impacto turístico.
- Los días que se pernocta. Se aplica una tasa por persona y noche, pero muchas administraciones entienden que debe haber un límite y a partir de una cierta duración de la estancia el gravamen no se aplica.

En este trabajo se realiza una revisión de las tasas existentes en otras partes del mundo y, posteriormente, se pasa a analizar el caso de Baleares y en especial su última implantación de una tasa turística. En general, la situación es similar a lo que sucedió con la primera tasa implantada en las islas: enfrentamiento entre empresarios y políticos, dudas sobre cómo se gasta el dinero recaudado, poco o nulo impacto de las inversiones realizadas, etc.

2. IMPUESTOS TURÍSTICOS EN OTROS PAÍSES

La tasa turística que impera en las principales capitales del mundo corresponde a un impuesto dirigido al visitante, mediante el pago de una cantidad por pernoctar, por entrar en el país, por salir del país, entre otros. La recaudación revierte en el territorio, especialmente en las zonas turísticas visitadas, a la protección del territorio y en la dotación de nuevas infraestructuras y servicios. Es común que se implante la tasa turística en países con gran atracción de turistas y, especialmente, en las principales ciudades. Pero no hay un impuesto común en todos los países, ni siquiera en la Unión Europea, y tampoco se implanta de la misma forma. Hay que mencionar que en Europa se ha introducido el impuesto turístico para hacer frente a la recesión, reducir el déficit y fomentar la industria turística. En otros países no han contemplado la necesidad de introducir este tipo de gravamen.

No hay una metodología uniforme a la hora de imponer esta tipología de gravámenes (Tabla 1): en el billete de avión; por pernoctación en alojamiento turístico; a la entrada en el país o al salir del país; etc. En unos casos es un porcentaje del importe neto de la factura y en otros una cuota fija en función del tipo de alojamiento. En algunos casos hay límites en número de días. Incluso en algunos países (EE.UU., Francia, Portugal entre otros) cuentan con varios impuestos de este tipo simultáneos.

Hay una serie de ventajas e inconvenientes que se identifican en la aplicación de estos gravámenes. Las ventajas son destacadas por los defensores, especialmente el

gobierno o institución pública que lo aplica, y las desventajas por los detractores, normalmente hoteleros, operadores turísticos, empresarios del sector, entre otros. Consecuencias negativas: perjudican la negociación con agencias mayoristas; menor atracción de turistas frente a los destinos competidores; necesidad de atracción de turistas de mayor poder adquisitivo; pérdida de competitividad y desvío de turistas a destinos más baratos; disminución de turistas en alojamientos económicos; pérdida de puestos de trabajo; cierre de pequeñas empresas; entre otros. Consecuencias positivas: disminuye la huella ecológica; selecciona a los turistas de mayor poder económico; aumento de los servicios públicos y de las inversiones en infraestructuras; inversión en la conservación de monumentos y de la propia ciudad; entre otros.

Tabla 1. Tipo de tasa turística.

País	Comentarios	Tipo de Tasa
R. Checa	Por pernóctación.	Tarifa fija (cuota en €).
Hungría	Por pernóctación y según tamaño del hotel.	Tarifa fija (cuota en €) y tarifa variable (% de la factura del hotel).
Lituania	Por pernóctación en hoteles y apartamentos.	Tarifa variable (cuota en €).
Rumanía	Según la calidad del hotel.	Tarifa variable (% de la factura).
Eslovaquia	Según normas de cada ciudad.	Tarifa variable (cuota en €).
Eslovenia	Según ciudad y calidad del hotel.	Tarifa variable (cuota en €).
Bulgaria	Por pernóctación.	Tarifa variable (cuota en €) y tasas elevadas.
Croacia	Según la época del año y el establecimiento.	Tarifa variable (cuota en €).
Bélgica	Según la ciudad y la categoría del hotel.	Tarifa variable (cuota en €) y tasas elevadas.
Austria	Por pernóctación (incluye campings).	Tarifa variable (cuota en €).
Grecia	IVA turístico elevado.	Tarifa variable (% de la factura) y tasas elevadas.
Italia	Por pernóctación y según categoría hotel (estrellas).	Tarifa variable (cuota en €) y tasas elevadas según región.

Francia	Por pernoctación y según habitación y tipo de hospedaje.	Coexisten diferentes tarifas: Tarifa fija (cuota en €); Tarifa variable.
Alemania	Por pernoctación y según habitación y tipo de hospedaje.	Tarifa variable (% de la factura del hotel) y tasas elevadas.
Portugal	Entrada al país (avión o puerto) y por pernoctación.	Coexisten diferentes tipos de tarifas.
R. Dominicana	Entrada al país.	Tarifa fija (cuota moneda nacional).
Cuba	Salida (aeropuerto).	Tarifa fija (cuota moneda nacional).
México	Tasa aeroportuaria: "Impuesto de promoción turística".	Tarifa variable (incluida en el billete de avión).
Colombia	Tasa aeroportuaria.	Tarifa fija (cuota moneda nacional).
Ecuador	Tasa billete de avión: "Potencia Turística".	Tarifa fija (cuota moneda nacional) y más elevada para el nacional que para el extranjero.
Santiago de Chile (Chile)	Según el país de procedencia: "Impuesto de reciprocidad".	Tarifa fija (cuota moneda nacional).
Guatemala	"Impuesto de ocupación hotelera".	Tarifa variable (% de la factura).
	"Tarjeta de turismo".	Tarifa fija (cuota moneda nacional).
Costa Rica	Salida.	Tarifa fija (cuota moneda nacional).
Venezuela	Alícuota (prestadores de servicios turísticos).	Tarifa variable (% de la factura).
Túnez	Por pernoctación.	Tarifa fija (cuota moneda nacional).
Egipto	Entrada al país.	Tarifa fija (cuota moneda nacional).
Marruecos	Tasa turística aérea.	Tarifa variable (billete turista o billete business).
Dubái	Por pernoctación y según habitación.	Tarifa variable cuota moneda nacional).
Islas Maldivas	Por pernoctación.	Tarifa variable (% de la factura).
Tailandia	Entrada al país.	Tarifa fija (cuota moneda nacional).

Estados Unidos	Según Estado.	Tarifa variable (cuota o %) y posible coexistencia de diferentes cuotas.
----------------	---------------	--

Fuente: Elaboración propia en base a la información de las fuentes oficiales de turismo de los países.

La finalidad de este impuesto, de forma general, es revertir de manera positiva en el turista, bien para garantizar mejores servicios, dotar de seguridad, promocionar la ciudad, entre otros. Pero no en todos los casos, ni en todas las ocasiones (periodos temporales), tiene esta orientación tan evidente hacia el turista. Los fines más habituales son: inversión en infraestructura (carreteras, aeropuertos, seguridad); fomento de la promoción turística; adquisición de patrimonio histórico y natural; sistema de información digitalizada de personas (Guatemala); pagar deudas pendientes (Grecia); mantenimiento de la ciudad; formación y capacitación en el sector turístico; pago de puestos de información turística; seguridad para los turistas; dotación de mobiliario urbano y otros servicios; entre muchos otros. Aunque las fuentes oficiales manifiestan que la inversión de estos impuestos se realiza en infraestructuras, promoción del turismo, etc., hay muchas personas que son escépticas y no identifican resultados perceptibles.

En muchos países, muestran grandes reticencias a la hora de imponer estas tasas los políticos, operadores turísticos, grandes hoteleros, pequeños empresarios de alojamientos, empresarios del sector, sindicatos, entre otros. Especialmente, se muestran reacios a la imposición de la tasa cuando no han sido consultados y no han podido mostrar todos aquellos aspectos a tener en consideración. En muchas ocasiones se imponen sin previa consulta aprovechando ciertas situaciones, eventos específicos, temporadas en las que la demanda turística es elevada, entre otros. Y en otras ocasiones las instituciones públicas deciden subir o imponer nuevas tarifas sin previo aviso. Todo esto supone grandes repercusiones negativas para los empresarios del sector turismo. A veces, ante la fuerte oposición, este tipo de tasas han sido derogadas, como ocurrió anteriormente en Baleares donde duró tan sólo un año y medio, entre 2002 y 2003.

Hay gran preocupación por estos gravámenes, especialmente en el entorno empresarial turístico. La gran preocupación de la imposición de estas tasas radica en cómo afecta a la demanda, sobre todo cuando los competidores son países que no cobran estas tasas. O la imposición en determinadas épocas, en las que los empresarios deben asumir estas tasas y se produce un descenso de su rentabilidad e ingresos, por tener negociados contratos de hasta 3 años con operadores turísticos con los que no se puede modificar el precio. También hay gran preocupación entre los hoteles pequeños y de baja categoría, porque la subida de precio les supone una gran subida en proporción al coste de las habitaciones frente a los de mayor categoría en los que los porcentajes de subida no son tan elevados. Aunque en este sentido hay países que lo que hacen es que en función de la

tipología de establecimiento turístico o bien la categoría imponen una tasa u otra, de menor a mayor cuantía.

3. EL IMPUESTO SOBRE ESTANCIAS TURÍSTICAS EN LAS ISLAS BALEARES

La implantación de gravámenes turísticos en España ha sido totalmente desigual y sólo dos comunidades autónomas han planteado, regulado y aplicado tasas turísticas. La primera en proponerla y aplicarla fue la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. En el año 2002 el Govern Balear la hacía efectiva y le dio el nombre de Ecotasa. El gravamen estuvo activo menos de dos años y recaudó 84 millones. Trece años más tarde, el Govern Balear decidió volver a implantar una tasa turística. Tuvieron que pasar diez años para que otra región viera la posibilidad de su aplicación, la Comunidad Autónoma de Cataluña, que por Ley 5/2012, de 20 de marzo, regulaba el impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, poniéndose en marcha en noviembre de 2012. Algunos gobiernos regionales como el madrileño, el valenciano, algunas provincias andaluzas (Granada y Sevilla) y el gallego han mostrado su predisposición a plantear la implementación siempre y cuando cuenten con el apoyo del sector, lo que todavía no se ha producido.

Tabla 2. Tarifas del Impuesto del Turismo Sostenible.

Clases de establecimientos turísticos	Temporada alta 01/05 - 31/10	Temporada baja 01/11 - 31/04
Hoteles, hoteles de ciudad y hoteles apartamentos de cinco estrellas, cinco estrellas gran lujo y cuatro estrellas superior.	4,00 €	1,00 €
Hoteles, hoteles de ciudad y hoteles apartamentos de cuatro estrellas y tres estrellas superior.	3,00 €	0,75 €
Hoteles, hoteles de ciudad y hoteles apartamentos de una, dos y tres estrellas.	2,00 €	0,50 €
Apartamentos turísticos de cuatro llaves y cuatro llaves superior.	4,00 €	1,00 €
Apartamentos turísticos de tres llaves superior.	3,00 €	0,75 €
Apartamentos turísticos de una, dos y tres llaves.	2,00 €	0,50 €

Establecimientos de alojamiento no residenciales de empresas turístico-residenciales.	4,00 €	1,00 €
Viviendas turísticas vacacionales, viviendas objeto de comercialización de estancias turísticas y viviendas objeto de comercialización turística.	2,00 €	0,50 €
Hoteles rurales, agroturismos, hospederías y alojamientos de turismo de interior.	2,00 €	0,50 €
Hostales, hostales residencia, pensiones, posadas y casas de huéspedes, campamentos de turismo o campings.	1,00 €	0,25 €
Albergues y refugios.	1,00 €	0,25 €
Otros establecimientos o viviendas de carácter turístico.	2,00 €	0,50 €
Embarcaciones de crucero turístico.	2,00 €	0,50 €

Fuente: <http://www.caib.es/sites/impostturisme/>

En Baleares, tras la experiencia de la Ecotasa de 2002-2003, en julio de 2016 se puso en marcha una tasa muy parecida pero ahora denominada Impuesto del Turismo Sostenible. El cuerpo jurídico de este impuesto está recogido en la Ley 2/2016 de 30 de marzo, del Impuesto sobre estancias turísticas en las Islas Baleares y de medidas de impulso del turismo sostenible. En la exposición de motivos se señala la importancia que tiene el turismo en Baleares y su sostenibilidad como actividad económica, así como el incremento de visitantes debido a diferentes factores. Se justifica la imposición del tributo “por el impacto que tiene este turismo en el territorio, el medio ambiente y la situación laboral. Por todo ello, entra en la normalidad que el sector colabore con los gastos que se generan por su desarrollo ordinario y diario, independientemente de la época del año en que se produzca su actividad”. La cuestión que se puede plantear es si los mayores ingresos generados por los impuestos cobrados al sector turístico y sus trabajadores (sociedades, IVA, IRPF, entre otros) no compensan ya estos mayores costos. Los 20 artículos de que se compone la Ley 2/2016 exponen los contenidos y los instrumentos que sirven de base para una correcta aplicación teórica y práctica del mismo, complementado por un Reglamento que desarrolla más detalladamente ciertos aspectos y el decreto 35/2016, que incide en que tiene una naturaleza de tributo directo y propio de las Islas Baleares con carácter finalista y lo denomina “Impuesto del Turismo Sostenible”. Las tarifas establecidas para 2018 se exponen en la Tabla 2, son por estancia y hay que sumarles el 10% de IVA. Hay tres exenciones en el pago del impuesto: no pagan los menores de 16 años; a partir del noveno día se reduce en un 50%, y los pasajeros de cruceros con puerto base en las islas estarán

exentos.

3.1. Percepción del impuesto entre turistas y trabajadores.

3.1.1. Metodología del estudio.

Como parte del análisis se realizó un estudio exploratorio en el que se preguntaba a los entrevistados su opinión respecto a diversos aspectos relacionados con el impuesto turístico. Se elaboró un cuestionario compuesto por 31 ítems sobre los que se pedía el grado de acuerdo o desacuerdo mediante una escala Likert de cinco puntos, siendo 1 "Totalmente en desacuerdo", 2 "En desacuerdo", 3 "Ni de acuerdo ni en desacuerdo", 4 "Acuerdo" y 5 "Totalmente de acuerdo". Además, había varias preguntas demográficas referentes al sexo, edad, estudios y país de origen, y una pregunta para diferenciar trabajadores de turistas.

El trabajo de campo fue realizado entre julio y septiembre de 2016 en la isla de Mallorca. Se obtuvieron 148 cuestionarios válidos, lo que supone un error de muestreo del 8,22% en un intervalo de confianza del 95,5% si se toma como hipótesis que $p = q = 0,5$. De las 148 personas encuestadas, 43 eran trabajadores del sector turístico (29,05%) y 105 turistas (70,95%). El perfil demográfico de la muestra aparece descrito en la Tabla 3.

Tabla 3. Perfil demográfico de la muestra.

	Total		Trabajadores		Turistas	
	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%
Sexo:						
Hombre.	76	51,35%	24	55,81%	52	49,52%
Mujer.	71	47,97%	19	44,19%	52	49,52%
No Responde.	1	0,68%			1	0,95%
Edad:						
Menos de 25.	17	11,49%	9	20,93%	8	7,62%
De 25 a 34.	29	19,59%	19	44,19%	10	9,52%
De 35 a 44.	51	34,46%	9	20,93%	42	40,00%
De 45 a 54.	24	16,22%	4	9,30%	20	19,05%
De 55 a 64.	21	14,19%	2	4,65%	19	18,10%
65 o más.	6	4,05%			6	5,71%
Nivel de Estudios:						

Estudios Primarios.	23	15,54%	15	34,88%	8	7,62%
Estudios Secundarios.	76	51,35%	20	46,51%	56	53,33%
Estudios Superiores.	48	32,43%	8	18,60%	40	38,10%
No Responde.	1	0,68%			1	0,95%
País de Origen:						
España.	52	35,14%	28	65,12%	24	22,86%
Alemania.	33	22,30%	3	6,98%	30	28,57%
Reino Unido.	27	18,24%	1	2,33%	26	24,76%
Italia.	14	9,46%	10	23,26%	4	3,81%
Francia.	11	7,43%	1	2,33%	10	9,52%
Suiza.	11	7,43%			11	10,48%

Fuente: elaboración propia.

3.1.2. Resultados del estudio.

En base a los resultados (Tabla 4), se puede afirmar que hay una opinión ampliamente favorable a la implantación de impuestos turísticos, ya que el 91,2% de la muestra considera que son una buena idea (87,8% totalmente de acuerdo). Esto indica que la predisposición de los individuos ante la creación de impuestos turísticos es muy elevada.

Tabla 4. Resultados de la encuesta.

	Desacuerdo	Indiferente	Acuerdo	Media Aritmética	Desviación Estándar
Opinión General:					
Los impuestos especiales al turismo son una buena idea.	2,03%	6,08%	91,89%	4,770***	0,679
Antes de crear un nuevo impuesto turístico, sería mejor una subida del IVA equivalente.	46,62%	40,54%	12,84%	2,304***	1,195
Los impuestos turísticos sólo deberían aplicarse a los visitantes de ciudades o espacios de gran valor cultural o natural.	64,19%	22,30%	13,51%	2,048***	1,362
Conozco impuestos especiales a los turistas en otras regiones de Europa.	4,05%	14,19%	81,76%	4,459***	0,947

Valoración del Impuesto:					
Conozco el impuesto aprobado en Baleares y sus características.	14,86%	8,78%	76,35%	3,993***	1,276
El impuesto aprobado en Baleares es una buena idea.	16,22%	22,30%	61,49%	3,676***	1,280
Este impuesto mejorará la imagen turística de las islas.	29,73%	21,62%	48,65%	3,250*	1,497
Este impuesto es útil para mejorar la gestión del sector.	33,11%	25,00%	41,89%	3,081	1,491
Este impuesto ayudará a preservar el patrimonio cultural.	24,32%	21,62%	54,05%	3,432***	1,405
Este impuesto ayudará a conservar el entorno natural.	25,00%	20,95%	54,05%	3,426***	1,410
Este impuesto reducirá la llegada de turistas.	79,73%	14,86%	5,41%	1,558***	0,991
Es creíble el Govern cuando dice que este impuesto tendrá un efecto positivo en la economía y el empleo.	65,54%	8,78%	25,68%	2,007***	1,412
Este impuesto sólo es una excusa para recaudar más.	4,05%	9,46%	86,49%	4,534***	0,873
Este impuesto tiene un elevado componente ideológico.	7,43%	20,95%	71,62%	4,189***	1,141
Forma de Recaudación:					
La forma propuesta de recaudar el impuesto turístico es la mejor posible.	53,38%	43,24%	3,38%	2,061***	1,041
Sería más adecuado que el cobro del impuesto se realizara en los puertos y aeropuertos.	12,84%	45,27%	41,89%	3,480***	1,271
Me parece bien que los residentes paguen este impuesto cuando viajan a otra isla.	19,59%	10,81%	69,59%	3,884***	1,536
También debería cobrarse un impuesto a las personas que no pernoctan en la isla, por ejemplo los cruceristas.	0,68%	5,41%	93,92%	4,743***	0,616
Cantidad Recaudada:					
Que el impuesto sea una tasa fija por pernoctación es una buena idea.	2,70%	4,05%	93,24%	4,682***	0,789
La cantidad del impuesto es la correcta.	34,46%	49,32%	16,22%	2,595***	1,319
La cantidad del impuesto debería ser mayor.	14,19%	38,51%	47,30%	3,608***	1,374

La cantidad del impuesto debería ser menor.	56,08%	43,92%	0,00%	1,878***	0,993
Es más molesto para los turistas el procedimiento de cobro que la cantidad cobrada.	2,03%	24,32%	73,65%	4,345***	0,978
Destino de los Ingresos:					
Mi opinión en relación a este impuesto dependerá de en qué se gaste el dinero recaudado.	1,35%	3,38%	95,27%	4,811***	0,585
El dinero recaudado debe gastarse en mejorar infraestructuras y espacios públicos de las zonas turísticas.	10,81%	26,35%	62,84%	4,014***	1,325
El dinero recaudado se debe destinar a subvencionar modernizaciones de la oferta turística existente.	32,43%	50,68%	16,89%	2,676**	1,321
El dinero recaudado se debe destinar a restaurar el patrimonio cultural.	2,03%	8,11%	89,86%	4,649***	0,743
El dinero recaudado se debe destinar a conservar espacios naturales de gran interés.	2,03%	8,78%	89,19%	4,628***	0,756
El dinero recaudado debe gastarse en la adquisición de bienes inmuebles.	39,19%	32,43%	28,38%	2,736*	1,566
El Govern Balear puede gastar el dinero recaudado en lo que quiera.	97,97%	2,03%	0,00%	1,041***	0,282
Creo que el dinero recaudado será gastado correctamente para las administraciones.	81,76%	5,41%	12,84%	1,520***	1,081

Media significativamente distinta de 3 (indiferente): * p = 0'5; ** p = 0'01; *** p = 0'001.

Fuente: elaboración propia.

Una opción alternativa a la implantación de una tasa o impuesto turístico es el aumento de un impuesto previamente existente, ya que aumenta la recaudación y el precio del bien o servicio sin generar nueva operativa de recaudación. Una posible opción sería subir el IVA turístico, de forma similar a como lo hace Grecia. En la encuesta se preguntaba por esta opción (Tabla 4) y las respuestas se repartían entre los que están en desacuerdo con esta opción (46,6%) y los que no tienen una opinión clara (40,5%). Sólo el 12,8% estaría de acuerdo con esta opción. Esto indica que la creación de un impuesto especial al turismo es la opción preferida para grabar la actividad turística.

Una de las posibles críticas en la forma de aplicación de los impuestos turísticos es

que debería aplicarse sólo a los visitantes de enclaves de especial valor cultural o natural (reservas naturales, parques naturales, complejos arquitectónicos de especial valor histórico, etc.) y no a regiones enteras, como sucede en Baleares. La opinión de los encuestados es mayoritariamente contraria a esta opción (64,2%) y sólo el 13,5% es partidario de restringir la aplicación de los impuestos turísticos a estos enclaves de especial relevancia (Tabla 4).

En varios destinos del mundo, especialmente en Europa, hay impuestos especiales aplicados a los turistas. Al preguntar a los encuestados si conocían otros ejemplos de impuestos turísticos, el 81,8% respondían positivamente (Tabla 4). Esto indica que la opinión expresada por los encuestados se fundamenta en el conocimiento de otros impuestos especiales al turismo. Hay que indicar que todos los encuestados suizos y franceses afirmaron conocer otros casos de impuesto turístico.

Cuando se preguntaba en referencia al impuesto aprobado en Baleares, lo primero era saber el nivel de conocimiento. El 76,4% de la muestra considera que conoce el impuesto y sus características, lo cual no es de extrañar ya que trabajadores y turistas se han topado con su aplicación práctica en mayor o menor medida. El 61,5% de la muestra considera que el impuesto de Baleares es una buena idea (media de 3,676). Es un valor muy positivo pero inferior al 91,9% de grado de acuerdo con la afirmación más genérica (media de 4,770). La idea del impuesto turístico pierde entusiasmo cuando se pregunta en relación al caso concreto de Baleares. Al preguntar por los posibles efectos del impuesto de Baleares se observa que (Tabla 4):

- A pesar de que el 48,7% de los encuestados consideran que el impuesto mejorará la imagen de las islas, las respuestas obtenidas no permiten hablar con rotundidad de una opinión generalizada. Hay que tener en cuenta que un impuesto turístico como parte de un plan más general puede tener efectos significativos en la imagen, pero por sí solo no queda tan claro.
- Al preguntar si el impuesto puede implicar una mejora en la gestión del sector, las posturas están divididas entre los favorables y los contrarios a esta posibilidad.
- El 54,1% de la muestra considera que el impuesto ayudará a preservar el patrimonio cultural y el entorno natural. La preservación de los bienes culturales y naturales es el efecto más esperado por los encuestados.
- De la posibilidad de que el impuesto reduzca la llegada de turistas, el 79,7% no están de acuerdo con esta posibilidad y sólo el 5,4% considera que habrá esta reducción. Posiblemente la pequeña cantidad del impuesto junto con el enorme volumen de turistas que llegan a las islas explique este resultado. Aunque se redujera ligeramente el volumen de turistas potenciales, el enorme volumen de llegadas de turistas se mantendría sin variaciones apreciables.

Aunque algunos hoteles han tenido que reforzar la plantilla de recepción para hacer frente al aumento de trabajo que implica el cobro del impuesto, la afirmación realizada en un estudio encargado por el Govern Balear en la que se “indica que el impuesto turístico tendrá un efecto positivo en la economía y el empleo” (Vives, 2016) no resulta creíble para el 65,5% de la muestra. Además, para el 86,5% el impuesto tiene afán recaudatorio y para el 71,6% es un impuesto con un elevado componente ideológico. La pelea política por este impuesto ha generado polarización y llama la atención que el 64,4% de las respuestas son de total acuerdo o total desacuerdo con las afirmaciones propuestas (Tabla 4).

En cuanto a la forma de recaudar el impuesto (Tabla 4), sólo el 3,4% consideran que la forma propuesta es la mejor posible. En relación a la posibilidad de cobrar el impuesto en puertos y aeropuertos, el 41,9% considera que sería una forma más adecuada y el 45,3% no tiene claro si sería más adecuada o no que el cobro en los alojamientos. Al 69,6% de la muestra le parece bien que los residentes paguen este impuesto cuando viajan a otra isla pero, como es lógico, el porcentaje es mayor entre los turistas (80,0%) que entre los trabajadores del sector (44,2%), residentes de las islas al fin y al cabo. Una de las posibles críticas es que hay visitantes y turistas a los que no se les cobra el impuesto. Cuando se propone que los cruceristas que recalán en los puertos de Baleares también paguen un impuesto similar, el 93,9% está de acuerdo con esta posibilidad y desde enero de 2018 los pasajeros de los cruceros turísticos que recalán en puertos de las islas también pagan el impuesto turístico.

El 93,2% considera que es una buena idea que sea una tasa fija por pernoctación. En cuanto a la cantidad, sólo 16,2% considera que es la cantidad correcta. El 49,3% no lo tenían del todo claro y el 34,5% consideraban que no es la correcta, en su inmensa mayoría porque consideran que tenía que ser una cantidad mayor. El 47,3% de la muestra estaba de acuerdo en que la cantidad del impuesto fuera más grande y nadie se mostraba partidario de reducir esta cantidad (Tabla 4). El Govern Balear duplicó la tasa que se cobra en verano con efecto a partir de enero de 2018.

Para los turistas, la cantidad cobrada representa un incremento muy pequeño en el precio del alojamiento, posiblemente imperceptible para muchos de ellos si fuera un concepto más en la factura. Pero este impuesto gana en visibilidad por el procedimiento de cobro, bastante molesto para la cantidad que representa. El 73,7% de la muestra considera que es más molesto el procedimiento de cobro que la cuantía del impuesto y sólo el 2,0% está en desacuerdo con esta afirmación (Tabla 4). En realidad la mayoría de las críticas que se encuentran en los medios de comunicación serían fácilmente subsanables si se buscara un procedimiento de cobro más simple, ágil y discreto. Muchos hoteles trabajan en mejorar la rapidez de los procesos de *Check-In* y *Check-Out* para que el tiempo que pasa el cliente esperando en recepción se reduzca al máximo, pero el cobro de este impuesto ralentiza la operativa de la recepción y obliga a los clientes a esperar más tiempo, debido al cobro de

una pequeña tasa.

El destino de los ingresos generados por este impuesto es un elemento crítico para la opinión de los encuestados en el 95,3% de los casos y el 98,0% de la muestra considera que el Govern Balear no puede gastar el dinero en lo que quiera. Al preguntar por los posibles destinos del dinero recaudado, las opciones más valoradas son la restauración del patrimonio cultural (89,9%) y la conservación de espacios naturales de gran interés (89,2%). Le sigue de cerca la mejora de las infraestructuras y espacios públicos de las zonas turísticas (62,8%). Por el contrario, hay un ligero rechazo a que se gaste el dinero en subvencionar modernizaciones de la oferta turística y la compra de bienes inmuebles, aunque en ambos casos hay bastantes encuestados que no se posicionan. Estos son los deseos de los encuestados, pero muestran poca confianza en el destino que darán las administraciones a la recaudación del impuesto, ya que el 81,8% considera que el dinero recaudado no será gastado correctamente (Tabla 4).

Cuando se comparan los resultados en función de las variables demográficas o de clasificación se observa que las diferencias son mínimas y no significativas por causa del sexo o edad del encuestado.

Al comparar las opiniones de los encuestados según su nivel de estudios, se observa que cuando aumenta el nivel de estudios aumenta el apoyo a los impuestos turísticos en general, el grado de acuerdo con que los residentes también paguen el impuesto cuando viajan y el conocimiento de impuestos similares en Europa. Además, las personas con más estudios son los menos críticos con las afirmaciones del Govern referentes a los efectos del impuesto. El nivel de estudios también determina que haya una mayor percepción de que el procedimiento recaudatorio es más molesto que la cantidad cobrada. Las personas con mayor nivel formativo suelen tener mayor concienciación con la protección del entorno y, por tanto, son más favorables a este tipo de iniciativas, pero también son más sensibles a la calidad del servicio recibido (por ejemplo tiempo de espera en recepción).

Al analizar las diferencias por países, destaca la poca concienciación de los británicos en comparación con los suizos, los más concienciados con estas iniciativas:

- Los españoles son los más contrarios a un incremento del IVA como alternativa a este tipo de impuestos, son los que menos conocen impuestos turísticos de otras regiones y los únicos que se oponen a que se cobre a los residentes cuando viajan a otras islas (explicable por el hecho de que muchos de ellos son trabajadores residentes en Baleares). También son los más desconfiados de las intenciones y declaraciones de las autoridades.
- Los británicos son los que poseen un menor nivel de conocimiento del impuesto de Baleares, los únicos mayoritariamente contrarios al cobro en puertos y aeropuertos, y los más contrarios a un aumento de su cuantía.

- Los suizos son los únicos mayoritariamente partidarios de un aumento del IVA en vez de la creación de un nuevo impuesto, son los que poseen un mayor conocimiento del impuesto implantado en Baleares y otros impuestos similares en el resto de Europa, son los más partidarios de la recaudación en puertos y aeropuertos, los más molestos con la forma de cobro actual y los más favorables a un aumento en la cantidad cobrada.

Los trabajadores del sector niegan con más rotundidad que los turistas la posibilidad de que el impuesto reduzca la llegada de turistas, también son los que están más de acuerdo en considerar que la cantidad del impuesto debería ser mayor, todo y tener un menor porcentaje de personas conocedoras de otros impuestos turísticos. Los trabajadores del sector turístico creen menos las afirmaciones del Govern Balear y están más de acuerdo en considerar que el impuesto posee afán recaudatorio. Pero la diferencia más importante entre trabajadores y turistas se da en la posibilidad de que el impuesto sea cobrado a los residentes que viajan a otra de las islas. En este caso los turistas son muy favorables a que los residentes paguen el impuesto cuando viajan, mientras que entre los trabajadores la postura no es claramente a favor ni en contra de esta posibilidad.

4. CONCLUSIONES

Basándose en la encuesta realizada, se puede indicar que los impuestos turísticos tienen un elevado nivel de aceptación y muchos turistas y trabajadores del sector conocen impuestos de este tipo fuera de Baleares. El impuesto implantado en Baleares es bastante conocido, es considerado una buena idea y piensan que ayudará a conservar el patrimonio cultural y natural pero no causará un descenso en la llegada de turistas.

Para muchos de los encuestados la cantidad del impuesto podría ser más grande (en 2018 fue doblada la tasa en temporada alta) y es muy mayoritaria la proporción de encuestados que consideran adecuado que sea una tasa fija por pernoctación. El procedimiento de recaudación no es el mejor y resulta molesto para los turistas. Consideran que sería una mejor idea recaudarla en los puertos y aeropuertos en vez de hacerlo en los establecimientos de alojamiento. Esto también permitiría aplicar algún tipo de impuesto similar a otros visitantes de las islas. En este sentido, desde 2018, también se cobra a los cruceristas que llegan a puertos de Baleares.

El destino de los ingresos generados por el impuesto turístico es fundamental para la inmensa mayoría de la muestra y consideran que debe destinarse a conservar el patrimonio cultural y natural, y realizar mejoras en las infraestructuras y espacios públicos. Por el contrario, es mal visto que se destine a subvenciones para el sector o en la compra de

inmuebles. Por lo tanto, los encuestados consideran que se debe invertir en elementos públicos y abiertos al disfrute tanto de residentes como de turistas (vía pública, monumentos, espacios naturales, etc.). Los dos primeros años de aplicación completa han mostrado que este impuesto está siendo usado para financiar obras de saneamiento, que deberían financiarse con el presupuesto ordinario de las administraciones, y acciones de promoción turística de baja repercusión. La visibilidad de las inversiones realizadas aún es mínima, ya que es una partida pequeña dentro del presupuesto total de las administraciones.

El impuesto turístico es visto como un tema muy politizado y con finalidad recaudatoria. Además, es mínima la confianza que poseen los encuestados en el buen uso que hagan las administraciones del dinero recaudado. En base al informe de Vives (2016) este impuesto no puede ser considerado un impuesto ecológico porque no se produce una variación apreciable en la llegada de turistas. La finalidad de un impuesto ecológico es internalizar en los costes empresariales las externalidades negativas de la actividad sobre el entorno, lo que conlleva un desplazamiento de la curva de oferta y un reajuste del equilibrio entre oferta y demanda, que se traduce en una reducción de las ventas (llegadas de turistas en este caso). La creación del impuesto turístico de Baleares se ha justificado en base a una baja elasticidad-precio de la demanda y en el destino que debe darse a los ingresos. El primer elemento es interpretado por los encuestados como un afán recaudatorio y en relación al destino de los recursos obtenidos con el impuesto son muy pesimistas y desconfiados. En los primeros años de aplicación de este impuesto no se produjo una bajada de turistas debido a la gran demanda turística provocada por la coyuntura internacional, pero a partir de 2018 las críticas aumentaron debido a que la llegada de turistas descendió, debido a diversas causas, y el impuesto turístico se consideraba que no ayudaba a hacer frente a esta situación. Por la parte política, no se puede descartar que, de producirse un cambio político tras las elecciones de mayo de 2019, el impuesto sea reformado o eliminado como ya sucedió en 2003 con la ecotasa.

Por ello, hay que señalar que la imposición de nuevos impuestos al ámbito del turismo garantiza un debate, donde pueden encontrarse defensores de la medida, especialmente entidades públicas que proponen la imposición, y detractores, a los que afecta económicamente en sus negocios, puestos de trabajo o familia. De la implementación de este tipo de impuesto se derivan una serie de consecuencias positivas (dotación de nuevas infraestructuras, servicios, mantenimiento, entre otros), así como negativas (reducción de los puestos de trabajo, desvío de turistas a otros destinos, entre otros), que hace que se planteen cuestiones de sostenibilidad económica y de responsabilidad social. El impuesto turístico no se aplica de la misma manera en todos los países, ni se calcula de la misma manera y esto implica unas consecuencias negativas para el turista. El desconocimiento de la aplicación de estas tasas para los visitantes puede conllevar sorpresas molestas, sobre todo al verse obligados a hacer el pago (tasas no contempladas en

el presupuesto del viaje, tasas no incluidas en los billetes de avión, entre otros).

Finalmente resaltar que lo que se impone (tributos, impuestos o tasas turísticas) y se interpreta como positivo para el turismo a largo plazo, puede conllevar unas consecuencias negativas a corto plazo, ya que el turista que paga no es el turista que disfruta de todas aquellas inversiones en las que está colaborando. No sería este el caso de los residentes, que pagan la misma cuota que el turista y se aprovecharían de las inversiones medioambientales y "sociales" que se derivarían del impuesto.

Visto el proceso en que ha derivado la implantación del impuesto turístico balear se pueden plantear dos cosas: el impuesto turístico no es visto como una mala idea pero es necesario superar el enfrentamiento polarizado actual para iniciar un debate y reflexión en el que participen todos los grupos implicados y todas las opiniones; la finalidad de estas acciones tiene que ser mejorar el sector turístico, evitando politizaciones exageradas y acciones que inducen a la ciudadanía a pensar que detrás sólo hay afán recaudatorio. Los primeros años de implantación del impuesto muestran una repetición de la pasada experiencia de la Ecotasa del año 2002 y es posible que tenga su mismo final.

BIBLIOGRAFÍA

- Decret, de 23 de juny, pel que es desenvolupa la Llei de l'impost sobre estades turístiques a les Illes Balears i de mesures d'impuls del turisme sostenible (BOIB de 25 de juny de 2016).
- Fernández, M. (2016). La Tasa Turística, a debate. *Savia*, 49, 42-47.
- Gago, A., Labandeira, X. & Rodríguez, M. (2004). La imposición del turismo. *Mediterráneo Económico*, 5, 105-117.
- Llei 2/2016, de 30 de març, de l'impost sobre estades turístiques a les Illes Balears i de mesures d'impuls del turisme sostenible (BOIB de 2 d'abril de 2016).
- Llei 5/2012, de 20 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics (DOGC de 23 de març de 2012).
- Prados, E. (2016). *Fiscalidad y turismo: el tributo turístico*. Madrid: Aranzadi.
- Rosembuj, T. R. (1996). Tributos ecológicos en el ámbito municipal. *Impuestos: Revista de doctrina, legislación y jurisprudencia*, 12(2), 387-402.
- UNWTO (2016). *Tourism Highlights: 2016 Edition*. Madrid: UNWTO.
- Vives, A. (Dir.) (2016). *Aproximació a la determinació de l'impacte econòmic de la implantació de l'Impost del Turisme Sostenible a l'economia de les Illes Balears*. Barcelona: The City Transformation Agency.