

RENDIMIENTO ECONÓMICO Y FISCALIDAD DEL TURISMO EN ESPAÑA

Profesor Manuel Figuerola

Universidad Nebrija

Enero,2019

1. Consideraciones preliminares

Con frecuencia se emiten comentarios teóricos y se formulan supuestos irreales sobre la capacidad de generar ingresos fiscales que posee el turismo. Aunque debe considerarse que son pocos los trabajos realizados sobre dicho contexto, que demuestran dicha valoración con cierta exactitud. Por lo que se difunde a menudo, con demasiada carga especulativa, muchos efectos económicos y sociales que aquellos ingresos pueden suponer para el funcionamiento de los presupuestos públicos. Valorándose en demasía diferentes fuentes impositivas en las que el turismo debe y puede participar.

Y aunque no exista demasiada información científica al respecto, puede asegurarse con firmeza, que el turismo es una fuente fiscal que ha de ser reconocida como generadora de importantes recursos que constituyen una rica capacidad recaudatoria de los agentes públicos. Pues a través de diversas fuentes fiscales alternativas -tanto desde las administraciones centrales, como desde las locales- la hacienda pública recibe elevados ingresos, que ayudan a sostener los elevados presupuestos de las administraciones.

Puede afirmarse por otra parte, que el reconocimiento social y cultural del turismo por la sociedad española tiene sus más poderosos argumentos, en la valoración o estimación de los efectos o resultados económicos que promueve. No cabe duda, que la trascendencia económica ha sido la razón principal, por la cual, se llegó por fin, a la aceptación de la contribución del turismo al desarrollo socio económico. Es normal, por tanto, asumir que, siendo la participación de la actividad turística en la formación del PIB cercana al 12 %, el turismo haya pasado a ser valorado como un hecho importante para la población.

Esa valoración sin duda ha sido justificación del papel que ha jugado y juega la actividad turística, en el desarrollo económico español. Sin embargo, como justificación de la falta de una profunda credibilidad del significado de la aportación del turismo al desarrollo, tanto económico como fiscal, se considera y se critica, el gran retraso que tuvo la incorporación de los estudios superiores de turismo a la universidad española. Incorporación alcanzada en el año 1996, tras la aprobación del Real Decreto 259/96, que permitía la impartición de un diplomado en turismo, o titulación de grado medio.

Situación ya asumida en numerosos países europeos y americanos desde hacía tiempo. En donde las enseñanzas en turismo se habían iniciado con gran éxito y difusión. Pudiéndose verificar, como los ejemplos de la Sorbona, Jorge Washington, Surrey en el Reino Unido, Universidad Autónoma del Estado de México, Heilbronn en Alemania, Breda, etc. avalaban el significado científico del turismo. Estudios, que solo después del acuerdo de Bolonia, se aceptarán en el espacio europeo de educación superior (EEES), con un tratamiento cercano al que reciben otras titulaciones universitarias.

Asimismo, cualquier estudio histórico de la evolución de la influencia económica del turismo podría llevarnos a reconocer, que desde el año 1960, se fueron produciendo diversas razones técnicas y políticas, que justificaban la necesidad y oportunidad de impulsar el desarrollo del turismo de modo más científico. Momento que podríamos considerarlo como período inicial del interés político por el crecimiento turístico.

Coincidente con un período histórico de la política económica española. Necesariamente ligado a la urgencia y necesidad de considerar las políticas de desarrollo como fundamento de lo que habría de ser el futuro para España. De alguna manera, enmarcado dentro de los tres planes indicativos aprobados para el logro del desarrollo económico y social de España (1964/1975). En principio, porque en aquellos primeros años del desarrollo, el turismo resolvía los déficits de la balanza de pagos. Cuya solución condicionaba el éxito o fracaso del cambio del modelo económico español.

Impulsando recursos para impulsar la industria y la mejora de las infraestructuras. Posteriormente, porque el turismo se convirtió en un fabuloso manantial para atraer las inversiones extranjeras durante más de treinta años. Estimándose aquel ingreso en una cifra superior a los 3.000 millones de dólares anuales, en ese período. Ingresos dirigidos tanto a la construcción de la estructura de la oferta, como a la mejora de la instalación de servicios requeridos por los turistas.

Pero a partir de los años noventa, la gran preocupación que España sufría era el desempleo. Por lo que el impulso al crecimiento del turismo comenzó a paliar parte de aquella situación. Haciendo posible, que desde entonces la actividad turística fuese capaz de ir generando -directa e indirectamente- una cifra superior a los dos millones y medio de puestos de trabajo. Permitiendo, que una parte importante de la población económicamente activa viera en el turismo, su oportunidad personal y laboral.

Y en la actualidad, cuando dos graves problemas políticos (el déficit presupuestario y la deuda pública), actúan como amenazas a cualquier potencial equilibrio futuro-significando desajustes rupturistas del desarrollo económico español- creemos, que la aplicación de una eficiente estrategia de crecimiento más innovadora y más eficaz en la política fiscal podrá favorecer la reducción de aquellos desajustes.

Como consecuencia, se considera que esa estrategia -posible mediante el papel que pueda jugar una sagaz acción recaudatoria- generada por un turismo futuro más eficiente, en donde la hacienda pública funcione con mayor inteligencia, técnica y justicia, el turismo podrá representar un apoyo recaudatorio inteligente. En ese sentido, un cuidadoso estudio sobre los recursos generados por la fiscalidad turística permitirá estimar que, el turismo, por medio de su desarrollo directo e indirecto, será fuente de una potencial acción equilibradora del presupuesto.

Lo que permite proyectar que, cuando la influencia del turismo alcance el 13 % del PIB -previsible en el año 2024 dentro de seis años- la aportación del turismo a los ingresos tributarios podría acercarse, a una recaudación fiscal próxima a los 30.000 millones de euros. Lo que procuraría un incremento de la recaudación de 7.000 millones de euros. Valor suficiente para reducir en alguna medida una parte significativa de los dos graves desajustes referidos anteriormente, que penalizan al país (la deuda y el déficit).

Por tanto, en este breve análisis sobre fiscalidad, se pretende fijar unas primeras estimaciones, que permitan ayudar a conocer los efectos económicos del turismo a través de las diferentes figuras impositivas que puede originar. Que aportan de ese modo un importante apoyo al desarrollo y al equilibrio económico.

2. Recaudación fiscal en España

El estudio se formula considerando las principales figuras impositivas del modelo fiscal español. Considerando una serie histórica iniciada desde el año 2012 y valorando aquellos impuestos en los cuales en su valor final el turismo aporta un valor proporcional en función de su proporcionalidad.

Las figuras seleccionadas se estructuran en cinco capítulos:

Impuestos de la renta de las personas físicas (IRPF)

Impuestos de sociedades (I sociedades)

Impuestos sobre el valor agregado (IVA devengado)

Impuestos especiales (I especiales)

Otras figuras impositivas restantes (Otros impuestos)

La evolución histórica -en los últimos seis años- de la recaudación fiscal en España en las diferentes figuras fiscales que conforman el balance recaudatorio, se resume en el cuadro siguiente:

Cuadro 1. Recaudación fiscal en España (2012/2017)

Clases de impuestos	2012	2013	2014	2015	2016	2017
IRPF	69.038	69.444	70.795	68.070	71.723	76.046
I Sociedades	15.138	16.037	18.803	18.801	19.129	22.136
IVA devengado	52.113	56.622	59.360	62.744	64.720	68.656
I Especiales	18.131	19.148	19.191	19.614	20.012	20.048
Otros impuestos	6.583	7.303	7.503	8.468	8.080	8.689
Total (1)	161.003	168.554	175.652	177.697	183.664	195.575
Valor PIB (2)	1.039.815	1.025.693	1.037.820	1.081.165	1.118.743	1.166.319
Valor producc. (3)	1.965.826	1.923.238	1.962.573	2.021.394	2.056.472	2.149.429
1/2PRESIÓN PIB	0,15483812	0,16433182	0,16925093	0,16435697	0,16416997	0,16768568
1/3PRESIÓN PRODUCCION	0,08190094	0,08764074	0,08950087	0,08790815	0,08931024	0,09098928

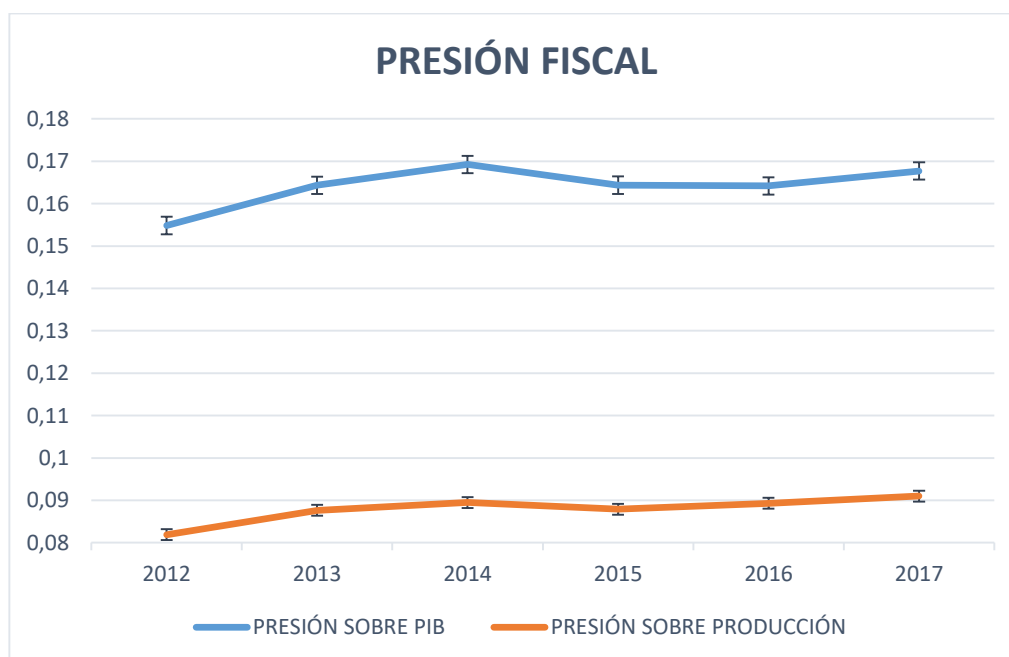
Fuente: Agencia tributaria y elaboración propia

El proceso metodológico aplicado para calcular la presión fiscal ha consistido en relacionar los ingresos contabilizados oficialmente, con los valores de las principales magnitudes de la contabilidad nacional Valor del PIB y Valor de la Producción a precios de mercado.

Se observa en el período transcurrido que la presión relacionada con el PIB creció el 8,33 por ciento. Alternativamente, la variación de la carga fiscal con relación a la producción aumentó el 11,11 %. Al respecto hay que considerar, que de manera conjunta el PIB creció el 12,12 % y la producción el 9,31%. Asimismo, la recaudación tributaria registrada se incrementó el 21,74 %, un porcentaje muy superior al incremento de la presión fiscal. Como consecuencia de las variaciones reflejadas en los ratios anteriores, pueden extraerse diferentes conclusiones, en cuanto a la relación fiscal generada y el aumento de los valores de la producción y PIB calculados.

- a. Un mayor crecimiento del PIB (12,2 %) llevó en paralelo una menor presión fiscal sobre dicha magnitud (8,33 %)
- b. La menor variación de la producción (9,31 %), por causa de un menor crecimiento del VAB, o menor valor de los consumos intermedios, produjo una mayor presión fiscal sobre la producción (11,11 %)
- c. El aumento de la recaudación fiscal en el período (21,74 %), se produjo acompañado de una mayor presión sobre la producción, superior a la ejercida sobre el PIB.

Gráfico 1. Presión Fiscal



Cuadro 2. Contribución de las diferentes figuras tributarias a la recaudación fiscal

Clases de impuestos	2012	2013	2014	2015	2016	2017
IRPF	0,43	0,41	0,40	0,38	0,39	0,39
I Sociedades	0,09	0,10	0,11	0,11	0,10	0,11
IVA devengado	0,32	0,34	0,34	0,35	0,35	0,35
I Especiales	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,10
Otros impuestos	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04	0,04
Total	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Fuente: Agencia tributaria y elaboración propia

En general, se aprecia en el conjunto del resumen recaudatorio la mayor importancia relativa, en todo el período, de los ingresos por el concepto de las rentas de las personas físicas. Aunque con un notable descenso de la cuota de participación en los últimos años del período. Con valores aproximados de los ingresos por el concepto del IVA devengado.

La presión fiscal ejercida sobre cada residente en España se eleva a 4.205,9 euros. No contabilizándose en dicha cifra, el coste de los ingresos obtenidos por la administración a través de las cotizaciones a la seguridad social española. Igual a 2.365 euros. Equivalente en total al 6.571 euros de coste tributario por cada residente en España.

3. Aportación del turismo a la recaudación fiscal. Años 2017/2018

Un ejercicio importante para llegar a un mejor conocimiento de la influencia del crecimiento turístico en la economía de un país puede ser, la estimación o aproximación de la repercusión fiscal de la actividad en el sistema de cuentas nacionales. Es evidente tal como se ha señalado anteriormente que uno de los efectos más singulares del turismo ha de ser su contribución de recursos tributarios a la consolidación de los presupuestos económicos.

En este breve estudio realizado se ha estimado cuales son las aportaciones del turismo a las hacienda centrales (estado y comunidades autónomas), valorando también, desde un punto de vista cualitativo, la conveniencia o perjuicio de acelerar o aumentar las figuras tributarias desde las haciendas locales (ayuntamientos).

Dicha estimación se apoya en dos principios básicos:

- Definir la repercusión o participación de los ingresos de las figuras impositivas básicas sobre los valores finales de la producción o el PIB nacionales
- Aceptar como hipótesis determinante la identidad de aquellos estadísticos de participación en su aplicación al conjunto de los cuadros estadísticos de las variables del sistema turístico

El primer principio, parte de considerar que la relación entre la recaudación fiscal y la magnitud macro económica (PIB o Valor de la producción de bienes y servicios) determina un coeficiente o algoritmo estadístico, que explica y valora de manera general la parte del valor de la magnitud económica que representa la aportación fiscal.

El segundo principio, considera que la significación económica del turismo integra tanto la repercusión directa como la indirecta. Como consecuencia, la cuota del turismo estará afectada casi en su totalidad, por el mismo comportamiento de todos y cada uno de las cuotas de participación que se produce en cada uno los sectores de la economía. Lo que no evita que en algunos casos concretos, como es el efecto en el PIB o Producción de la contribución del sector a la recaudación fiscal, por el hecho de que dicho sector se encuentra beneficiado, por tener un porcentaje o valor sobre la base imponible con un tipo reducido del 10 %, lejos del porcentaje en el tipo de IVA normal del 21 %, se haya de aplicar un corrector.

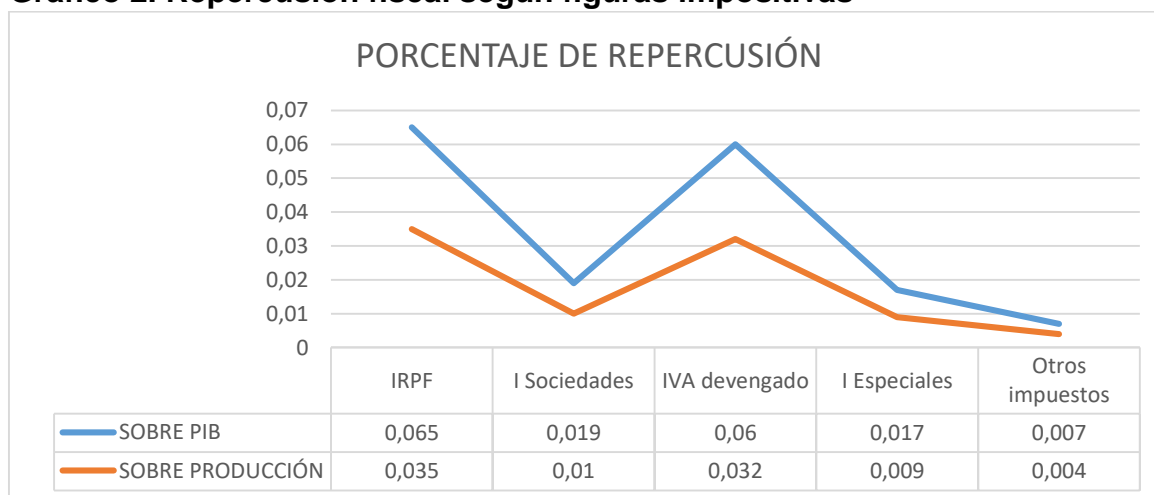
Cuadro 3. Cuotas de participación impositiva en el PIB o en la producción

AÑO	Recaudación Fiscal total	Recaudación Turismo	% S/PIB	% S/Producción
2017				
IRPF	76.046	9.226	0,065	0,040
I Sociedades	22.136	2.307	0,019	0,010
IVA devengado	68.656	8.144	0,060	0,035
I Especiales	20.048	2.462	0,017	0,009
Otros impuestos	8.689	1.025	0,007	0,004
Total (1)	195.575	23.164	0,168	0,091

Fuente: Agencia tributaria y elaboración propia

Por tanto, en el gráfico expuesto, seguidamente, se expresa para el año 2017, la repercusión de cada figura en las magnitudes económicas. Observándose, que la recaudación total de las administraciones tributarias para el año 2017, fue algo superior al 10 % de la producción turística directa e indirecta.

Gráfico 2. Repercusión fiscal según figuras impositivas



Cuadro 4. Repercusión fiscal del turismo. Año 2017

FUENTES	EUROS	EMPLEO	EUROS
IRPF	9.226	PRESUP.TUR.ADM.CENTRAL	332
ISOCIEDADES	2.307	PRESUP.TUR.ADM.AUTON.	550
TINDIRECTOS	3.487	INVERS.PUBL. INDIRECT.	2460
IVA DEVENGADO	8.144	PROMOC.EXT.PUBLICA	95
		TOTAL	3.437
		SALDO	19.727
TOTAL	23.164	TOTAL	23.164

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 5. Repercusión fiscal del turismo. Año 2018

FUENTES	EUROS	EMPLEO	EUROS
IRPF	9.530	PRESUP.TUR.ADM.CENTRAL	337
ISOCIEDADES	2.383	PRESUP.TUR.ADM.AUTON.	597
TINDIRECTOS	3.600	INVERS.PUBL. INDIRECT.	2654
IVA DEVENGADO	8.408	PROMOC.EXT.PUBLICA	95
		TOTAL	3.683
		SALDO	20.238
TOTAL	23.921	TOTAL	23.921

Fuente: Elaboración propia

Puede apreciarse, que la estimación realizada para los dos últimos años, conduce a valorar, el crecimiento de los ingresos fiscales, originados en las diferentes las figuras tributarias que afectan al turismo en España, en su conjunto y considerando los efectos directos y los indirectos, en un porcentaje del 3,26 por ciento.

Es importante observar también, que los ingresos derivados de las rentas (tanto inducidas por devengo de las personas físicas, como de aquellas propias de sociedades) se aproximan al 50 % del total de la recaudación tributaria por causa de la repercusión del turismo. Asimismo, los ingresos por IVA en el último año se aproximaron al 35,15 % del total. El resto de la recaudación de las figuras impositivas, especialmente, derivado de los ingresos por otros impuestos indirectos alcanzó una cifra cercana al 15 %.

4. Ingresos derivados de las haciendas locales

En el ámbito de los recursos fiscales que pueden y deben afectar la financiación y el desarrollo de los destinos turísticos, ante la insuficiencia de las figuras impositivas que se gravan desde las haciendas públicas o centrales, se destaca el papel y contribución que juegan las bases imponibles originadas desde las haciendas locales.

Como consecuencia, en el marco del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, Título 1 (Recursos de las haciendas locales), Capítulo 1 (Enumeración), destaca el artículo 2, en donde se enumeran diferentes recursos que pueden proporcionar las entidades locales.

Dichos recursos se clasifican en ocho categorías.

- a) Ingresos procedentes del patrimonio y demás derechos privados.
- b) Tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles por las entidades.
- c) Participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas.
- d) Subvenciones.
- e) Aquellos percibidos en concepto de precios públicos.
- f) Los resultados de las operaciones de crédito.
- g) Los ingresos de multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- h) Demás prestaciones de derecho público.

En dicho texto se destaca la existencia de tributos propios (apartado b), clasificados como tasas, que responden al concepto de contraprestaciones económicas, que hacen los usuarios de un servicio prestado por el municipio o entidad pública responsable. No correspondiendo a la tasa, el significado de impuesto, sino el pago que realiza una persona por la utilización de un servicio. Por tanto, si el servicio no es utilizado, no existe la obligación de pagar por su recepción.

Se entiende, que teniendo en cuenta las ocho categorías relacionadas, solo la señalada como apartado b), responde a un recurso que puede ser considerado como fuente recaudatoria complementaria, desde las haciendas locales. El resto son figuras impositivas que desde diferentes razones son generadoras de recursos normales o habituales, que contribuyen a la formalización de un estructura tributaria natural.

Es por tanto interesante que, desde una posición -en principio favorable- se estudie cuál es el fundamento y oportunidad de promover un papel más activo de las tasas turísticas, como fuente de apoyo a la recaudación de los medios necesarios, que los municipios requieren, para el desarrollo de una estructura turística más impulsora y dinámica. Capaz de conseguir una hacienda local más equilibrada.

En diferentes ocasiones, cabe recordar, que grupos o representaciones de técnicos y especialistas, encargados de diseñar y proponer mejores modelos de financiación local, han propuesto la implantación de un impuesto sobre estancias turísticas para los municipios con gran afluencia de visitantes. Sin embargo, a pesar de dicho señalamiento, los responsables políticos y administrativos de las competencias turísticas, con carácter general, no se han manifestado, ni se han decantado, por la creación de manera genérica por la imposición de una tasa turística. En concreto, tanto en aquellos municipios en los que se han propuesto reformas en el marco fiscal de destinos afectados de manera intensiva por el crecimiento masivo del turismo; o simplemente, coincidiendo con procesos de expansión de turismos minoritarios.

Se ha de considerar que existe en la actualidad un intenso debate sobre la alternativa de aceptar o no, una respuesta afirmativa a la pregunta "¿tasas turísticas, aceptación o rechazo? Planteamiento debatido en muchos foros que tratan, los aspectos de la fiscalidad turística, así como los fundamentos de una estrategia de financiación de las necesidades de los destinos turísticos.

Es evidente que en la actualidad existen posturas encontradas al respecto. Puesto que son numerosos los círculos y entidades que, se manifiestan muy en contra de la aprobación de las tasas turísticas. Argumentando, especialmente, con base a los resultados que se dieron, cuando se aprobaron tasas turísticas a finales del año 2000. En principio negativas, cuando se implantó la tasa turística en Baleares, reconocida como la ecotasa.

Por el contrario, otros expertos consideran que los resultados, en general son favorables, y como consecuencia, debe aprobarse la tasa turística. Pero siempre que, *“la tasa turística esté vinculada a la financiación de los municipios turísticos y sea finalista”*. Es decir, *“que la recaudación sirva para la mejora del destino”*.

Ahora bien, desde otra argumentación jurídica se establece, o se defiende el criterio para su aprobación, que tal decisión ha de residir en el principio de que el ayuntamiento siempre mantenga la capacidad de decidir. Bien la actitud contraria, en cuanto a la aplicación, o bien la aprobación de la tasa turística.

Otro aspecto que se discute con frecuencia en ciertos debates políticos consiste en considerar, si una nueva tasa turística en los municipios turísticos españoles ¿podría ejercer un efecto adverso en la evolución de la competitividad del destino español? Son numerosos los participantes en los foros de discusión que defienden la proyección de que el turismo en España no se verá repercutido en su demanda por tal decisión. Pero en postura diferente, se alinean numerosos alcaldes, que opinan que las experiencias valoradas hasta ahora no demuestran tal efecto negativo. Proyectando una caída del número de estancias en el municipio.

Sin embargo, de ninguna manera se pueden ignorar aquellos juicios que defienden expertos en turismo que, con ejemplos reales de la experiencia analizada, defienden la tesis de que son totalmente contrarios a la figura tributaria considerada. Ya que se opondrían a la incorporación de la tasa, puesto que la recaudación obtenida, posiblemente, iría al “cajón” común de la comunidad autónoma correspondiente, y posiblemente, los destinos responsables y afectados por la llegada masiva de viajeros obtendrían reducidos beneficios.

En principio, es necesario que se estudie primero, más intensamente los resultados de la potencial política fiscal comentada; y al mismo tiempo, se debe proceder a una reflexión, más detallada sobre los resultados de la acción fiscal posible. Se entiende, que no existen contrastados y verificados los suficientes argumentos, para adoptar una decisión (negativa o positiva) que se decante por cualquiera de las dos alternativas.

Desde un punto de vista filosófico es discutible la naturaleza y razón de la figura impositiva estudiada. Ya que, si se compara con la beligerancia en el mismo hecho, de la situación que afecta a los ciudadanos que viven en tales municipios, y que no se ven gravados por la tasa, se podrá opinar ¿por qué los residentes están exentos y los no residentes han de pagar la exacción fiscal? desde el argumento de que la tasa es un figura fiscal, destinada a la conservación y mejora de las condiciones de bienestar.

No obstante, hay que destacar, que las razones que pueden apoyar y motivar la implantación de la tasa, podría estar subordinada a un conjunto de principios, que justificarán introducir en los municipios turísticos, un figura con muy mala imagen, que tanto puede desmotivar al viajero. Ya que pagar una tasa añadida de 2 ó 3 euros por pernoctación hotelera, con el fin de que sea eficaz, no representa tanto estímulo económico para los destinos. Cuando la cifra final de ingresos no es están representativa de eficacia para aplicarla a la capacidad de aplicar a medidas de conservación y desarrollo significativas.

Asimismo, si suponemos un supuesto extremo, para los municipios españoles con mayor intensidad turística, se precisaría que los ingresos no suponen una recaudación fiscal tan importante, para el conjunto de los municipios turísticos, sacrificando un principio de neutralidad turística, no repercutiendo dicha tasa. Ya que se supone y se puede estimar, que cada turista, nacional o extranjero, es repercutido por día, aproximadamente en 13,5 euros. Valor suficientemente, importante, para no exigir de nuevo, una tasa aplicada al consumo de servicios hoteleros.

Cuadro 6. Puntos turísticos con mayor número de pernoctaciones

Municipios	Residentes en España	No residentes en España
Barcelona	2.883.224	16.804.851
Madrid	7.591.982	11.739.913
San Bartolomé de Tirajana	1.181.225	11.996.760
Benidorm	4.968.358	6.680.401
Adeje	761.792	9.498.541
Palma de Mallorca	986.135	7.735.071
Pájara	450.376	8.236.455
Calvià	650.994	7.926.492
Salou	1.544.974	4.563.614
Arona	437.697	5.511.134
	21.456.757	90.693.232

Fuente: INE Encuesta Ocupación Hotelera

Algunos responsables de la política turística municipal vienen a indicar que, aunque ellos siempre se posicionaron en contra de la tasa, el resultado de relacionar la estimación media de aportación fiscal por estancia, con relación a la media de fiscalidad por noche de un viajero (2/13,5 igual al 15 %), les inducen a pensar en la eficacia y ayuda que puede suponer dicha repercusión fiscal añadida.

Además, destacan, que se produce otro hecho importante que apoya la introducción de la tasa. Que no es otro que, aproximadamente, el 50% de la recaudación de la tasa turística se queda en el municipio. Siendo ese dinero administrado por responsables que gestionan de manera óptima, inmediata y controlada, a través de una comisión integrada por los representantes locales. Tanto del sector público, como del privado.

Ahora bien, el primer aspecto que debería resolverse sería hacer posible conocer mejor ¿cómo se financian los municipios turísticos? A partir de ese punto, se habrá de definir ¿cuál debe de ser la participación de los municipios turísticos en los impuestos y tributos generales? Conociendo dichos resultados se podrá estudiar la dicotomía tasa sí, tasa no. Sin embargo, se considera que ahora falta información, sobre las posibilidades que ofrecen las disposiciones de la Ley de la Hacienda Central y de las Haciendas Locales para actuar con eficacia. Por ello poco puede ajustarse partiendo del desconocimiento actual en que se encuentra la recaudación de los impuestos directos e indirectos.