

## **impostos, meio ambiente e turismo na ilha de Lanzarote**

Marcelo Hercowitz, Ignasi Puig e Jordi Roca

Universidade Autônoma de Barcelona

Ent – Environment and Management

chivas@uol.com.br

### **Resumo**

Em 1991 a ilha de Lanzarote (Canárias, Espanha) empreendeu um processo de estancamento do crescimento turístico com o objetivo de reduzir a pressão ambiental. Seguir com este processo implica altos custos, para os quais se requerem fontes extraordinárias de financiamento. Este artigo desenvolve uma proposta de “ecotaxa” ou imposto turístico para a ilha, discute as principais alternativas possíveis e estima sua capacidade de arrecadação.

Palavras chave: Ecotaxa, imposto turístico, Lanzarote, economia ecológica

## **1. Lanzarote, situação do turismo e tendências**

Lanzarote é uma das ilhas do arquipélago das Canárias, na Espanha, e se caracteriza por um clima árido, por recursos naturais escassos, e uma sociedade tradicionalmente adaptada à estas condições.

Nas últimas décadas Lanzarote assistiu a uma forte expansão turística, que foi acompanhada por um crescimento em todas as atividades econômicas relacionadas. Apenas entre 1980 e 1990 o número anual de turistas que visitaram Lanzarote passou de menos de 200.000 para mais de um milhão<sup>1</sup>.

Da mesma forma como trouxe impactos ao sistema econômico, o turismo promoveu mudanças sociais e trouxe consequências ao meio ambiente insular. Se por um lado o crescimento turístico promovia uma melhora nos indicadores econômicos, por outro moldou um desenvolvimento que pouco apouco foi aumentando as pressões ambientais sobre a ilha e sobre o ecossistema global.

Em paralelo a este desenvolvimento turístico, e resultado da estreita relação existente entre a população e o ecossistema, desenvolveu-se na ilha uma consciência coletiva com respeito à necessidade de fundamentar o desenvolvimento econômico em fórmulas ambientalmente mais sustentáveis. Assim, tendo sido considerado que o principal vetor de pressão ambiental sobre o território insular são as construções de infra-estrutura para atender à crescente demanda turística, já no Plano Insular de Ordenação do Território (PIOT) de 1991 se procedeu à desclassificação de mais de 250.000 “camas turísticas” que haviam sido previstas em instrumentos de planejamento anteriores. Desde então não foram aprovados novos planos urbanísticos.

Em outubro de 1993 a ilha foi declarada Reserva de Biosfera pela UNESCO, e em 1997 o Cabildo de Lanzarote (o governo insular) elaborou, através de um programa LIFE da União Européia, a “Estratégia Lanzarote na Biosfera”, uma proposta completa, com 8 linhas de ações e 27 programas de atuação para um

desenvolvimento sustentável na ilha. A principal realização da “Estratégia Lanzarote na Biosfera” foi a entrada em vigor, no ano 2000, de uma revisão parcial do PIOT de Lanzarote, conhecida como Moratória Turística, que estabelece um limite de 10.707 novas “camas turísticas” na ilha até 2010. Esta “moratória” foi idealizada como uma oportunidade para parar, pensar e reorientar o desenvolvimento futuro da ilha, e mais especificamente para iniciar um debate sobre qual deve ser o teto definitivo de camas turísticas na ilha, passado o mencionado período decenal.

Atualmente o Cabildo está elaborando, em torno ao novo Programa LIFE “Lanzarote na Biosfera 2001-2004”, uma série de estudos visando novas linhas de ações, financiamento e política tributária (fiscalidade) para a Reserva de Biosfera, entre os quais encontra-se o estudo “Impostos, meio ambiente e turismo na ilha de Lanzarote”, cujas conclusões principais são apresentadas neste artigo<sup>2</sup>.

Existe na ilha a determinação em continuar o processo de desclassificação do solo iniciado em 1991. No entanto, dado que existem diversos processos de construções em andamento, para conter efetivamente o crescimento urbanístico é necessário revogar as licenças de construções ainda em vigor. A revogação destas licenças, diferentemente do sucedido em etapas anteriores, somente é possível mediante o pagamento de altas indenizações. A impossibilidade de levar a cabo este gasto extraordinário com os recursos ordinários do Cabildo exige pensar em outros tipos de instrumentos.

Inspirados no “Imposto sobre Estadias em Estabelecimentos Turísticos de Alojamento”, conhecido localmente como “ecotaxa”, em vigor nas ilhas Baleares (Espanha) desde maio de 2002, tomou força em Lanzarote a idéia de que a implementação de um imposto turístico poderia gerar os recursos necessários para afrontar as indenizações. A “ecotaxa” Balear grava os turistas

---

1. Cabildo de Lanzarote, 2001.

2. Roca, J., Puig, I., Hercowitz, M., Hernández, O. (2002). Uma versão resumida do estudo em espanhol pode ser encontrada na página web do Conselho da Reserva de Biosfera de Lanzarote:  
<http://www.cabildodelanzarote.com/areas/presidencia/biosfera/biosfera2/INFORME5.DOC>

que se hospedam em estabelecimentos turísticos de alojamento tais como hotéis, apartamentos, casas rurais, etc., uma taxa média de 1 euro por noite (embora o valor dependa do tipo de alojamento), de forma que aparece como uma importante fonte de renda<sup>3</sup>.

Além da possibilidade de implementar um imposto turístico em Lanzarote, existe também a possibilidade de introduzir mudanças no sistema tributário insular de modo a considerar critérios ambientais em seu desenho. Entendendo que as pressões ambientais não são causa somente do número total de pessoas que visitam a ilha, mas também do comportamento individual de cada pessoa, é necessário abordar estes dois aspectos. O primeiro pode ser adequadamente focado através de um imposto turístico (embora este deveria ter um valor maior do que se sugere neste artigo), enquanto o segundo pode ser afrontado através da introdução de critérios ambientais no sistema tributário insular, o que chamamos de “ambientalizar” o sistema tributário insular.

A ambientalização do sistema tributário pode agir em um duplo sentido, reduzindo através de benefícios fiscais a carga tributaria das atividades que se desejem estimular por um lado, e aumentando a carga impositiva das atividades que devem ser desestimuladas por outro, como por exemplo podem ser os casos das atividades intensivas no uso de recursos naturais e as que produzem contaminações (produção de resíduos urbanos, desperdício de água...).

A magnitude das ações necessárias para reduzir de forma significativa as atuais pressões ambientais em Lanzarote implicaria sem dúvida em gastos públicos adicionais, de forma que nos parece muito conveniente a criação de um fundo específico destinado a gastos de política ambiental. Este fundo deveria ter um caráter permanente, embora dada a magnitude do gasto, um potencial resgate das licenças de construções poderia ter prioridade durante os primeiros anos de funcionamento.

---

3. No ano 2000, o número médio de turistas diários nas ilhas Baleares era de aproximadamente 286.000 (Govern de les Illes Balears, 2001).

A gestão do fundo deveria ser independente de qualquer outro orçamento e com a assessoria de um Conselho representativo do conjunto da sociedade. O atual “Conselho de Reserva de Biosfera” poderia desempenhar bem este papel.

O fundo poderia centralizar diferentes fontes de renda, diversificando o risco e não dependendo de um único instrumento arrecadador. Entre as diversas fontes de financiamento caberiam: doações voluntárias de pessoas e fundações, recursos oriundos da modificação de tributos existentes, taxas pela prestação de serviços turísticos ou ambientais, uma possível participação nas cotas de entrada (possivelmente aumentadas) dos Centros de Arte, Cultura e Turismo do Cabildo, repasses da Comunidade Autônoma<sup>4</sup> e de outras Administrações Públicas, etc. Entre estas fontes de renda, se destacaria o imposto turístico dada sua importância quantitativa.

Esta última alternativa, a mais debatida atualmente em Lanzarote, pode gerar uma quantidade importante de recursos para o resgate das licenças de construções, e além disso, a carga impositiva recai sobre a atividade turística, o que em geral é visto favoravelmente pela população local.

Existem diversas experiências em todo o mundo de utilização de instrumentos econômicos para manejar o turismo. Enquanto em alguns casos estes instrumentos são utilizados como uma ferramenta para incentivar o turismo<sup>5,6</sup>, por exemplo através de subsídios para a construção de estabelecimentos turísticos, em outros o turismo é utilizado como fator gerador de recursos públicos. Na maioria dos casos, os tributos turísticos são utilizados com uma finalidade estritamente arrecadadora. No entanto, existem também

---

4 A ilha de Lanzarote pertence à Comunidade Autónoma das Ilhas Canárias. A divisão política de Comunidade Autónoma é similar aos Estados brasileiros.

5. Em concordância com a idéia sugerida por alguns autores de que o turismo pode contribuir para a conservação de áreas naturais preservadas. Ver, por exemplo, Myers (1988); Terborgh (1992); Pearce e Brown (1994); Lindberg *et al* (1997) e Gössling (1999).

6. Por exemplo Honduras (véase <http://www.hondurasinfo.hn/esp/establecer/labor7.asp>), Nicaragua (véase <http://www.cei.org.ni/esp/newofic.htm>) ou Costa Rica (Ortega, 2002).

experiências de impostos turísticos enfocados a gerar recursos para a conservação do meio ambiente<sup>7</sup>.

Legalmente, o Cabildo Insular não pode criar e introduzir o imposto turístico, já que não tem competência para criar tributos e sua posição é de subordinação à Comunidade Autónoma, quem sim pode criar tributos desde que não recaiam sobre fatos imponíveis gravados pelo Estado espanhol, que não é o caso presente. O governo autonômico poderia permitir mediante uma lei que Lanzarote e as outras ilhas que o desejem implementem o tributo, ou bem que seja um tributo autonômico que seja aplicado somente nas ilhas que assim o requeiram. Atualmente, a pressão turística sobre o arquipélago está muito desigualmente distribuída entre as ilhas e, desta forma, somente gravariam o turismo as ilhas que assim o decidam, contribuindo a um possível reequilíbrio. Dado que os Cabildos Insulares ostentam iniciativa legislativa no Parlamento das Canárias, os interessados poderiam apresentar um projeto de lei neste sentido.

## **2. A proposta de implementação de um imposto turístico**

A discussão sobre a implementação de um imposto turístico deve partir de uma análise dos diferentes aspectos que o caracterizam (fato e base imponíveis, sujeito passivo, quota...). Isso deve permitir a escolha da modalidade de tributo que melhor garanta os objetivos propostos.

- Fato imponível e sujeito passivo

Se o fato imponível do novo imposto turístico de Lanzarote fosse definido como as estâncias nas empresas turísticas de alojamento, a legalidade do tributo estaria praticamente assegurada pelo precedente das Ilhas Baleares, desde

---

7. Por exemplo o “Impuesto sobre Estancias en Establecimientos Turísticos de Alojamiento” das Ilhas Baleares – Espanh (VV.AA., 2001), o “Conservation Trust Fund” de Belize (Spergel, 1996) e a “Taxa de Preservação Ambiental (TPA)” do arquipélago de Fernando de Noronha – Brasil (ver Hercowitz e Puig, 2003; Teixeira, 2001).

que a resolução pendente do Tribunal Constitucional seja favorável ao governo balear<sup>8</sup>.

Se o que se grava são as entradas ou saídas da ilha, o fato imponible não poderia ser a estadia que os sujeitos passivos fazem nas empresas turísticas de alojamento, já que a cobrança aos turistas que não se hospedam nestas empresas seria então uma medida ilegal, e o que teria que ser gravado seria a simples estadia na ilha ou seu *uso*, o que seguramente poderia gerar maiores debates sobre a legalidade do imposto.

- Base imponible: cobro por dias ou por entrada

Pode-se argumentar que a definição da base imponible balear, que está constituída pelo número de dias da estadia, grava o visitante proporcionalmente à pressão ambiental que o mesmo exerce no território, sendo esta indicada indiretamente pelos dias de estadia. No entanto, duas considerações devem ser feitas. A primeira é que ainda que seja verdade que existe uma correlação e que, de maneira geral, mais dias na ilha implicam em maior pressão ambiental devido a um maior uso dos recursos, também é verdade que algumas pressões ambientais –sobretudo de carácter global– associam-se especialmente com o deslocamento para chegar e partir das ilhas.

A segunda consideração, ainda mais importante, é que a estimativa da pressão ambiental de acordo ao número de dias de estadia não é direta, já que as pessoas apresentam distintos comportamentos e portanto exercem diferentes pressões sobre o território insular. Vale ressaltar, no entanto, que um imposto como o das ilhas Baleares, que se cobra nos estabelecimentos turísticos, tem potencialmente a vantagem de que poderia ser “ambientalizado” em seu desenho (favorecendo estabelecimentos de turismo rural, por exemplo). Além disso, o fato de que o valor do tributo varie conforme os dias de estadia proporciona uma ferramenta adicional para o planejamento turístico na medida

---

8. O imposto balear está pendente de um recurso de inconstitucionalidade apresentado pelo Governo espanhol com data de 30 de junho de 2001, o que supôs sua paralisação cautelar. No entanto, em 17 de janeiro de 2002 o Tribunal levantou a suspensão da aplicação da ecotaxa, o que faz prever que a tese do Governo central espanhol será desestimada.

em que possibilita incidir sobre a estadia média das pessoas (por exemplo, com valores por dia diferentes conforme o número de dias, como é o caso do imposto turístico do arquipélago de Fernando de Noronha<sup>9</sup>).

Por outro lado, a categoria do hotel em que o turista se hospeda é um indicador da capacidade econômica deste turista. Portanto, um imposto cujo valor varie conforme a categoria do hotel pode permitir considerar adequadamente a capacidade econômica do sujeito passivo, uma característica desejável do ponto de vista da equidade vertical.

#### - Momento de arrecadação

Existem algumas alternativas de possíveis instantes de arrecadação. As mais discutidas são o pagamento nos estabelecimentos turísticos de alojamento e o pagamento no aeroporto (eventualmente também nos portos). Outra alternativa é pagar no momento de compra da passagem através das agências de viagens onde o turista compra sua passagem e/ou das empresas de aviação.

A cobrança em hotéis e demais empresas turísticas de alojamento permite por em prática um tributo cujo valor varia em função dos dias de permanência do sujeito passivo. Esta modalidade de cobro permite também modular o valor do tributo conforme a categoria do estabelecimento ou suas características ambientais. De todos modos, um tributo cujo valor fosse o mesmo para todas as pessoas, ou seja, um cobro por entrada, também poderia ser levado a cabo nos estabelecimentos de alojamento, independente do número de dias de permanência e da categoria.

No entanto, a cobrança realizada nas empresas turísticas de alojamento de Lanzarote apresenta uma grande desvantagem. Somente pagariam o imposto os turistas que ficassem em um estabelecimento legal, evadindo o pagamento todas as pessoas não residentes na ilha que se hospedem em alojamentos

---

9. Ver Hercowitz e Puig (2003) e Teixeira (2001).



clandestinos<sup>10</sup> –incluindo vagas não declaradas nos hotéis e estabelecimentos ilegais– e em casas de aluguel e de segunda residência, o tipo de turismo que mais cresce atualmente em Lanzarote. Além dessa evasão, isso aumentaria a vantagem da oferta ilegal, já que alojar-se em um estabelecimento turístico de alojamento regularizado implicaria o custo adicional do imposto turístico<sup>11</sup>. Da mesma forma, não se penalizaria a segunda residência, muito provavelmente o tipo de turismo que causa um maior impacto ambiental.

A grande vantagem de efetuar a cobrança do imposto turístico de Lanzarote no aeroporto (e portos) é que as possibilidades de evitar o pagamento são praticamente nulas. O tributo seria cobrado na chegada e saída dos turistas de Lanzarote, de forma que todos eles fossem gravados, sem exceção.

Do ponto de vista da simplicidade, o cobro na passagem –nas agências de viagens e/ou companhias de aviação– permite que todos os trâmites relacionados ao pagamento do tributo ocorram no momento da aquisição da passagem ou do pacote turístico. Desta forma, seria facilitado o pagamento por parte do turista, que chega à ilha livre desta obrigação. Há que considerar-se, no entanto, que seria necessário acordar com as empresas um pagamento pelos custos administrativos de incluir o tributo nas passagens aéreas. Através desta alternativa de cobro a arrecadação por parte do Cabildo seria um processo simples e o controle sobre a quantidade arrecadada eficiente.

O lugar de cobro do imposto turístico não influi significativamente na distribuição do pagamento, ou seja, em quem é afetado pelo imposto (hoteleiros ou turistas, por exemplo), já que são basicamente as características do mercado –da oferta e demanda e do grau de competição– que determinam a incidência do imposto. No entanto, mesmo que em geral isso seja verdade, principalmente no médio e longo prazo, não se pode descartar o fato de que cobrar o imposto em um ou em outro lugar tenha uma incidência em quem vai

---

10. Que no caso de Lanzarote se supõe que seja um porcentagem alto das vagas totais, embora por motivos óbvios não existam dados a respeito.

11. Embora também poderia-se usar o argumento no sentido contrário, já que a introdução do imposto poderia ser uma oportunidade para combater a oferta ilegal na medida em que a situação de ilegalidade seria mais flagrante e poderia levar a maiores sanções.

arcar com a despesa, especialmente no curto prazo. Os preços cobrados por hotéis e restaurantes respondem em grande medida a uma negociação entre estes e as operadoras de turismo, as quais podem ter uma boa posição para negociação, pelo menos no curto prazo. Não obstante, acreditamos que no longo prazo os efeitos dos diferentes modelos de arrecadação na distribuição da carga impositiva serão basicamente os mesmos.

#### - Valor do imposto turístico

O valor do imposto turístico pode determinar a função que este instrumento fiscal exercerá sobre os objetivos perseguidos. Um valor relativamente baixo não deve afetar praticamente a afluência turística (especialmente em um contexto de contenção da oferta, como o se dá em Lanzarote) e portanto teria um efeito exclusivamente arrecadador. Um valor mais elevado poderia também ter a função de conter a demanda turística, o que pode ser desejável ou não, dependendo da política adotada.

Na discussão dos pontos que seguem assumimos níveis “moderados” do imposto, entendendo como tais os que previsivelmente não provoquem uma diminuição da afluência turística maior que o já ambicioso objetivo de estabilização da população turística, que hoje comparte a maioria da população de Lanzarote e que formam parte da estratégia Lanzarote na Biosfera.

### **3. Efeitos econômicos do imposto turístico**

#### - Imposto turístico e gasto turístico total

Para situar o debate sobre a importância dos potenciais efeitos econômicos de um imposto turístico, o primeiro elemento de referência es determinar a magnitude do imposto em relação ao gasto total que realizam os turistas. Assim, um imposto de 1€ diário –que é o valor mais habitual no imposto existente nas ilhas Baleares– representaria pouco mais de 1% do gasto médio

total de um turista em Lanzarote<sup>12</sup>. Inclusive propostas muito mais ambiciosas, que não estão no debate político hoje, significariam cargas fiscais relativamente pequenas com relação ao gasto turístico total.

- O mercado turístico: um modelo simplificado de referência

Ainda que seja ao custo da simplificação, podemos pensar um modelo de referência para discutir os possíveis cenários de futuro e a potencial incidência sobre o mercado da introdução de um imposto. Um modelo deste tipo é útil para centrar a discussão, clarear alguns conceitos e estabelecer algumas conclusões, embora é evidente que não pode captar todas as complexidades do mercado real de serviços turísticos de Lanzarote.

Consideraremos como variável de referência o número de turistas que se deslocam para a ilha, medido em número de pernoites totais. Consideraremos também um preço definido como o gasto diário que em média efetua um turista e que inclui todo o conjunto de serviços adquiridos (viagem, hotel, restaurantes, gastos em visitas a centros turísticos, etc.).

Para o conjunto de serviços, os turistas enfrentam-se a preços maiores ou menores que não controlam (os preços de viagem, dos hotéis, a taxa de câmbio se são turistas de fora da “zona euro”, etc.). Diante destes preços, podem decidir visitar a ilha ou não<sup>13</sup>, e é de se esperar que em igualdade de circunstâncias, quanto menor seja o preço maior será a afluência. Neste sentido, um conceito importante de referência é a elasticidade-preço da demanda, que é calculada (para pequenas variações) pela divisão da variação percentual da quantidade demandada pela variação percentual dos preços.

Com relação à oferta, é obvio que um dos principais fatores que determina o investimento em infra-estrutura turística é o preço (ou mais precisamente a

---

12. Concretamente 1,08% do gasto médio total de um turista em Lanzarote no ano 2000 segundo os dados disponíveis (ISTAC, 2001).

13. Ou, em menor medida, vir mais ou menos dias.

parte do preço que cabe aos que ofertam as vagas turísticas) e mais ainda as expectativas sobre o comportamento futuro dos preços.

Em qualquer caso, uma coisa é a oferta a médio e longo prazo e outra é a oferta a curto prazo. A curto prazo, a elasticidade da oferta é quase totalmente rígida. Ou seja, mesmo que preços aumentem a oferta praticamente não pode aumentar, e mesmo que o preço seja baixo prefere-se –dentro de determinados limites– ocupar as vagas turísticas ao menor preço possível do que as retirar do mercado.

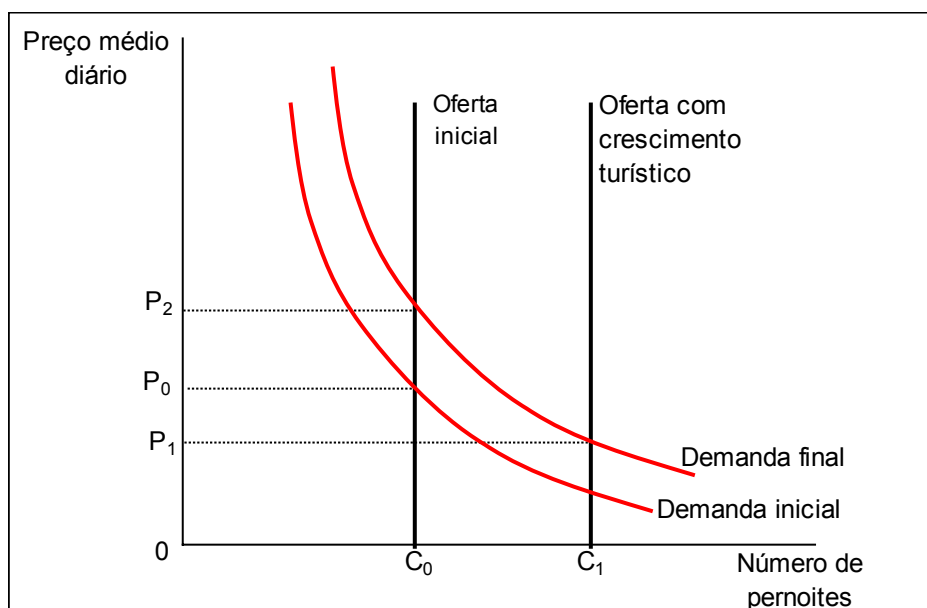
- “Cenário de risco” e cenário de contenção total da oferta: principais efeitos econômicos previsíveis da contenção

A tendência nas próximas décadas no cenário definido como “cenário de risco” pelo informe “Estratégia Lanzarote na Biosfera” seria muito provavelmente de uma oferta e demanda crescentes, com o resultado de um maior número de turistas e um preço difícil de prever. Não seria estranho que este fosse inferior ao atual, principalmente levando em consideração que os turistas que mais valoram a especificidade da oferta da ilha poderiam encontrar-se cada vez mais decepcionado devido à crescente massificação derivada da afluência turística (e também da maior população residente associada (Calero e Márquez, 2002)).

Mas este cenário de crescimento do número de turistas e deterioro ambiental é considerado indesejável pela maioria da população e esta é a razão que levou à toma de medidas para conter a oferta com relação ao que aconteceria em um mercado sem intervenção, que fez com que fosse proposto um freio no crescimento turístico pela Estratégia Lanzarote e que agora gerou o debate sobre o resgate das licenças de construções.

O gráfico 1 mostra qualitativamente os efeitos de variações da oferta e da demanda de serviços turísticos sobre o preço.

Gráfico 1. Curvas de oferta e demanda do mercado turístico com e sem contenção do crescimento



Neste caso, o preço médio  $p_2$  que se daria com um aumento da demanda e não da oferta seria superior a  $p_1$ , que é o preço encontrado sem contenção da oferta e que, dependendo do ritmo do aumento desta e do comportamento futuro da demanda, poderia ser superior ou inferior ao atual  $p_0$  (como aparece no gráfico 1). A razão de que  $p_2$  seja superior a  $p_1$  é que o mercado se caracteriza agora por uma menor oferta e adicionalmente (embora isto não esteja refletido no gráfico) a demanda futura para cada preço possivelmente será maior no cenário de contenção da oferta que no de crescimento devido à maior qualidade ambiental e menor afluência turística.

Se comparamos o preço  $p_2$  com o atual  $p_0$ , com toda probabilidade  $p_2$  será maior (a menos que pensemos em cenários futuros de queda da demanda turística), já que ao preço atual existiria uma demanda insatisfeita. Portanto, a contenção da oferta turística pode ser vista como uma forma de manter e aumentar os preços no mercado turístico.

No cenário de restrição de oferta efetiva, limitadora de vagas turísticas, não necessariamente se produz uma perda de renda total com relação ao que se

daria em ausência da contenção da oferta turística. O aumento de preços devido à restrição somente será pequeno e não compensará a perda devido ao menor número de turista no caso de uma demanda elástica. Nossa percepção, que coincide com os resultados da maioria dos estudos de caso das ilhas Baleares, é que a demanda global turística em Lanzarote não deve ser muito elástica aos preços. Embora o compromisso com a conservação ambiental se fundamente em valores não *crematísticos* (fora do mercado), é importante advertir que não é em absoluto impensável que o crescimento turístico comporte uma “dupla perda”, monetária e ambiental, e não somente a longo prazo mas também em um prazo de tempo relativamente curto.

A discussão sobre os efeitos da introdução de um imposto turístico costuma centrar-se no grau em que repercutirá sobre preços e como isso afetará a afluência turística com relação a uma situação em que não houvesse intervenção no mercado. No entanto, essa discussão tem pouca relevância no caso de Lanzarote. O imposto está pensado dentro de uma estratégia definida de contenção da oferta, na qual a preocupação é justamente que o crescimento da demanda é considerado excessivo e dificulta levar a cabo esta desejada contenção. Estamos discutindo, portanto, uma situação em que ocorrem dois tipos de intervenções simultaneamente: restrição da oferta e implementação de um imposto.

A única diferença importante entre o cenário com imposto e sem imposto será de tipo distributivo entre os que oferecem vagas turísticas e a administração pública (ou mais precisamente os que se beneficiam do gasto da administração possibilitado pelo imposto turístico). Os que oferecem os serviços turísticos passarão a arrecadar por cada turista uma quantia reduzida do valor do imposto em comparação ao que arrecadariam em ausência do imposto, ou seja arrecadarão  $p_2 - t$  em vez de  $p_2$  (supondo que o imposto seja de uma quantia  $t$  por dia de permanência).

Dado que o imposto se propõe em um contexto em que o previsível é que os preços aumentem devido à “renda de escassez” gerada pela própria contenção turística, o principal que está em jogo com a implementação do imposto

turístico, do valor que está em debate, é quem se apropria da “renda escassez” e do aumento de preços que a contenção turística tende a provocar. Trata-se de se os que dispõem de vagas turísticas terão uma arrecadação extra por vaga ou se ao menos uma parte deste ingresso é arrecadada pela administração pública. Dado que o principal destino do imposto turístico seria provavelmente o resgate das licenças de construções, sua implementação poderia ser vista como uma transferência dos beneficiados pela contenção da oferta para os prejudicados por não poder construir.

A conclusão anterior deve, no entanto, ser matizada. O argumento se baseia em que o preço futuro aumentará, e que este aumento será maior do que o valor do imposto já que em caso contrário o valor de  $p_2-t$  seria inferior a  $p_0$  e o que estaríamos falando não é de como se distribui o aumento dos preços, mas sim de uma situação em que os que oferecem as vagas turísticas diminuem sua arrecadação líquida em comparação com a situação inicial. Que se produza ou não uma perda de arrecadação depende principalmente do valor do imposto –embora nos limitamos a considerar valores “moderados” de imposto– e da evolução futura da demanda turística. A demanda depende de muitos fatores, entre os quais alguns tão variados como a conjuntura internacional ou a estabilidade política de destinos concorrentes. No caso em que ocorresse uma situação de queda da demanda turística na qual a preços similares aos atuais não fossem ocupadas todas as vagas turísticas disponíveis, certamente um imposto turístico poderia agravar uma situação já difícil, caracterizada pela queda de preços e/ou queda no grau de ocupação das vagas disponíveis, mas de qualquer maneira seu efeito seria certamente marginal comparado aos fatores desencadeadores da crise turística.

Em conjunto, e apesar das matizes anteriores, pensamos que o atrativo turístico de Lanzarote garante que, levada a cabo uma política ambiental adequada, a demanda futura está garantida a preços suficientemente elevados como para permitir um pago impositivo moderado sem perdas de rentabilidade. O problema, do ponto de vista de uma estratégia orientada à sustentabilidade, é justamente o contrário: a demanda turística é –e certamente será– excessiva.

#### - Tipologia do turismo

De forma excessivamente simples, costuma-se relacionar maior qualidade do turista a maior disposição a pagar, quando do ponto de vista ambiental um turismo mais caro tende a ser maior consumidor de recursos naturais (pensemos por exemplo nos campos de golfe), enquanto que alguns turistas de muito baixo poder aquisitivo podem se preocupar pela conservação ambiental. No entanto, é provável que os turistas de “maior qualidade”, entendida como respeito aos valores culturais e ambientais da ilha, também estejam dispostos a um maior gasto que os turistas que decidem seu destino atendendo praticamente somente ao fator preço. São estes últimos que terão uma maior elasticidade-preço com relação a demanda, já que para eles muitos outros destinos turísticos com “sol e praia” podem ser substitutos quase perfeitos à estadia em Lanzarote.

#### **4. O imposto turístico como possível mecanismo para financiar o resgate das licenças de construções**

Atendendo ao fato de que em Lanzarote se considera uma prioridade a obtenção extraordinária de recursos para proceder ao resgate das licenças de construções concedidas no passado, faz-se necessário analisar se um imposto turístico tem capacidade para cumprir este papel e em que termos.

#### - O potencial arrecadador de diferentes modelos de imposto turístico

O resultado final da implementação de um imposto turístico depende de muitos fatores, entre eles o valor e o tipo de imposto (cobro por dia ou cobro por entrada), o instante de arrecadação e as características da oferta e da demanda. Por consequência, vários cenários alternativos podem ser desenhados com o propósito de estimar a arrecadação potencial do imposto sob diferentes combinações de variáveis e de compará-las com a necessidade de recursos para o resgate das licenças de construções.



Contemplaremos dois modelos básicos de imposto turístico. Por um lado, um imposto de pernoite cobrado nos estabelecimentos turísticos como uma quantidade por dia de permanência igual para todas as pessoas. Concretamente, consideraremos três possibilidades: impostos de 1, 1,5 e 2 € diários, o que, se ao final existissem impostos diferentes segundo a categoria do estabelecimento de alojamento, deve ser interpretado como o imposto médio a que seria pago. Por outro lado, suporemos um imposto de entrada de valor fixo que se cobra a todos os não residentes de forma universal. Aqui consideraremos três cenários alternativos de 10, 15 e 20 €. Em ambos os casos supõe-se que sua introdução é feita de uma vez, e não de forma paulatina, e que seu valor nominal se mantém por todo o período projetado (o que certamente significaria sua diminuição em termos reais)..

Além do modelo e do valor do imposto, outra variável fundamental a ser definida é o número total de turistas afetados pelo imposto. Os cenários assumem uma quantidade de turistas estabilizada em um nível não muito distante do atual, devido aos planos políticos que visam precisamente este objetivo

É necessário diferenciar entre os turistas que se hospedam em estabelecimentos de alojamento regulamentados e os que se hospedam em outros tipos de alojamento: segundas residências, casas de familiares ou amigos, oferta ilegal, etc. Enquanto um imposto de entrada gravaria a todos os não residentes<sup>14</sup>, um imposto cobrado por dia gravaria somente os que se hospedem em estabelecimentos de alojamento regulamentados. Para as estimações do potencial arrecadador do imposto cobrado por dia será utilizada uma cifra do número de turistas aproximada com base nos dados do número de vagas regulamentadas e da ocupação hoteleira média dados pelo Cabildo de Lanzarote (2001), dos quais se chega a uma média de 49.005 turistas diários nos estabelecimentos regulamentados para o ano 2000. Partindo destes números, trabalharemos nos cenários do modelo de imposto diário com uma

---

14. Obviamente poderiam estabelecer-se algumas exceções: por exemplo, os nascidos na ilha mas não residentes, osque têm familiares próximos, ou incluso todos os residentes nas ilhas Canárias. Poderiam estar isentos também, se assim se decide, os que viajem por um dia à ilha por motivos de trabalho...

cifra de 50.000 turistas, supondo que este número permanece constante no período considerado.

Para o cálculo da modalidade do imposto de entrada, também se utilizará uma aproximação do número de não residentes que entram na ilha baseada em dados oficiais dados pelo Cabildo de Lanzarote (2001) e pelo ISTAC (2001). Admite-se a cifra de 2.000.000 de turistas por ano.

Tabela 1. Potencial arrecadador de algumas opções de impostos (mil euros).

	Imposto de entrada			Imposto por dia		
	10 €	15 €	20 €	1 €	1,5 €	2 €
Arrecadação anual	20.000	30.000	40.000	18.250	27.375	36.500

- Necessidades financeiras para o resgate das licenças de construções

Para comparar a arrecadação do imposto turístico nos diferentes cenários e as necessidades financeiras que comporta o resgate das licenças de construções, o segundo elemento chave é a quantia em que se estima o valor deste resgate.

Embora existam muitas incertezas que podem causar grandes variações, o valor do resgate foi estimado em 300 milhões de euros (Larrea *et al.*, 2002). Existem também incertezas sobre quando o resgate teria que ser efetivamente realizado. Isso é importante porque um eventual desajuste temporal entre a arrecadação dos recursos necessários para resgatar os direitos e as necessidades de gasto repercutirá em pagos totais maiores, já que para adiantar o dinheiro seria necessário pagar uma taxa de juros de empréstimo ou alternativamente postergar o pagamento dando direito a um pagamento futuro maior com base nas taxas de juros.

Para os cálculos assume-se a hipótese mais pessimista, segundo a qual os titulares dos direitos edificatórios têm direito a cobrar integralmente o valor das indenizações no primeiro ano em que se iniciam as projeções e que o

adiantamento do dinheiro e/ou atraso do pagamento têm um custo financeiro de acordo à taxa de juros nominal anual de 5%<sup>15</sup>.

A Tabela 2 mostra o fluxo de dinheiro anual que seria necessário para pagar o resgate dos direitos, supondo diferentes horizontes de tempo para o pagamento. Assim, por exemplo, um pagamento no valor de 38,8 milhões de euros ao ano significaria um prazo de 10 anos para o resgate total.

Tabela 2. Valor do pagamento anual a ser realizado para as indenizações, com taxas de juros de 5% ao ano (mil euros).

Número de anos	Indenizações valoradas em 300 milhões de euros	
	Quantia a ser paga	Gasto total
10	38.851	388.514
15	28.903	433.540
20	24.073	481.456
25	21.286	532.143
30	19.515	585.463
50	16.433	821.651

- Cenários de pagamentos do resgate de direitos a partir da arrecadação do imposto turístico

Na Tabela 3 –supondo também o valor do resgate em 300 milhões de euros reconhecidos desde o princípio e uma taxa de juros de 5% ao ano– temos a arrecadação anual e o número de anos necessários para resgatar as licenças de construções para os seis impostos mencionados, considerando que todo o arrecadado pelo imposto turístico se destine a tal pagamento e que esta é a única fonte de recursos para este fim.

---

15. A taxa de juros é nominal (sem descontar a inflação). Seria o caso em que se pagaria no primeiro ano o valor determinado, para o qual pediria-se um crédito ou seria emitida dívida pública à uma taxa de juros de 5% ao ano, que seria devolvido no número de anos

Tabela 3. Magnitude da arrecadação nos seis cenários analisados (mil euros)

	Imposto de Entradas			Imposto por Dia		
	10 €	15 €	20 €	1 €	1,5 €	2 €
Arrecadação Anual	20.000	30.000	40.000	18.250	27.375	36.500
Número de anos para o resgate dos direitos edificatórios, com taxa nominal de juros de 5%	29	15	10	36	17	11

### Referências bibliográficas:

Cabildo de Lanzarote (2001) Anuario Estadístico de Lanzarote, 2000.

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.

Govern de les Illes Balears (2001) Les Illes Balears en xifres 2001. Conselleria d'Economia, Comerç i Indústria y Instituto Balear de Estadística.

Hercowitz, M. e Puig, I. (2003) Fiscalidad ambiental y turismo – tres casos de estudio. Revista impuestos. Maio-Junho de 2003. Legis. Bogotá, Colombia.

ISTAC (2001) Encuesta Sobre el Gasto Turístico - Canarias 2000. Instituto Canario de Estadística, Gobierno de Canarias. Julho, 2000.

Larrea, E. J., Rexach, A. M., González, M. (2002) Informe sobre el establecimiento de un marco legal que permita la contención del crecimiento en las zonas turísticas de Lanzarote. Programa Life Lanzarote en la Biosfera II, 2001-2004. Informe nº 6. Cabildo Insular de Lanzarote.

Roca, J., Puig, I., Hercowitz, M., Hernández, O. (2002) Fiscalidad, medio ambiente y turismo en la isla de Lanzarote. Programa Life Lanzarote en la Biosfera II, 2001-2004. Informe nº 5. Cabildo de Lanzarote.

Spergel, B. (1996) Belize's Protected Areas Conservation Trust: a Case Study.

---

considerado. Alternativamente pode-se pensar como uma dívida contraída que gera juros de 5% ao ano aos titulares das licenças de construções, aos que se iria pagando ano após anos.

- Teixeira, E. T. (2001) Plano de Gestão do Ecoturismo no Arquipélago de Fernando de Noronha: Ecoturismo e Desenvolvimento Sustentável. Sustainable Development and Management of Ecotourism in the Americas. Preparatory Conference for the International Year of Ecotourism, 2002. Cuiabá, Brasil, 22-24 Agosto de 2001.
- VV.AA. (2001) ¿A qué Llamamos ECOTASA? Comisiones Obreras, Illes Balears.