

El turisme i la seva política econòmica

per Joan Carles Cirer Costa



L'economia s'ha convertit en una mena de "bruixeria", com a mínim en dos sentits: 1) els economistes treballem amb forces que no entenem del tot i que, per tant, no controlem, començant pels mercats; i 2) així i tot la societat demana als especialistes prediccions exactes i a curt termini, i és difícil sostreure's a aquesta pressió social. (Per les mateixes raons, potser seria més honest comparar els economistes amb els meteoròlegs que no amb els bruixots.)

Joan Tugores¹.

Introducció

Qualsevol activitat econòmica que esdevé protagonista absoluta de les activitats productives d'una societat sobrepassa l'àmbit de les relacions econòmiques en sentit estRICTE. En una economia diversificada les empreses s'especialitzen individualment en un sector productiu, però en situacions de monocultiu molt fortes tots els agents econòmics, empreses, institucions i persones, s'es-

pecialitzen. És la mateixa societat en conjunt la que es veu afectada, i moltes vegades distorsionada, en tots els seus àmbits: laboral, cultural, familiar, educatiu... fins perdre de vista el caràcter essencialment econòmic del fet que acaba modelant i determinant tots els mecanismes socials.

Sens dubte aquesta és la situació d'Eivissa i Formentera, on el turisme té un predomini quasi total; pràcticament totes les activi-

tats de producció o distribució de béns i serveis depenen directament o indirectament de la demanda generada pel turisme².

Considerant que el turisme és un fet econòmic, aquest esdevé un objecte potencial d'estudi per a tots els instruments que ofereix avui en dia la teoria econòmica. Disposem actualment d'una bibliografia extensíssima que aplica els diferents vessants de l'anàlisi econòmica al turisme³.

¹ Joan Tugores Ques. *Economía Internacional. Globalización e integración regional*. McGraw Hill. Barcelona 1999.

² Una visió quantitativa de la importància del turisme sobre l'economia eivissenca pot veure's a la veu Economia de l'*Enciclopèdia d'Eivissa i Formentera*.

³ Una introducció a l'anàlisi econòmica del turisme molt valuosa i relativament assequible als no-economistes és el text d'Adrian Bull *La economía del sector turístico*. Alianza Editorial, Madrid 1994.



Tipus comú
d'establiment
turístic.
(Foto: Vicent
Ribas "Trull".)

L'objectiu d'aquestes línies és intentar traspasar algunes de les prediccions generals que ens ofereix el coneixement econòmic a la situació concreta d'Eivissa i Formentera.

Evidentment, aquest no vol ser un treball exhaustiu. Només ens acostarem a una part dels problemes derivats del turisme i de les actuacions de política econòmica possibles. Tampoc conté veritats científiques indiscutibles. Com assenjala la cita amb la qual he volgut començar l'article, les certeses absolutes són alienes a les ciències socials en general i a l'economia en particular.

Alguns problemes del model actual

Començarem per fer una anàlisi d'alguns problemes de caire econòmic i social que presenta l'actual model turístic. Deixem de banda voluntàriament les qüestions vinculades al medi ambient que ja han estat força divulgades en altres publicacions⁴.

Un dels inconvenients més greus actualment creiem que és l'estacionalitat⁵. L'activitat turística es concentra majoritàriament en tres mesos, saturant les platges i totes les infraestructures comunitàries. Econòmicament no resulta rendible crear i mantenir uns serveis públics que únicament seran

plenament utilitzats tres o quatre mesos. Aquesta situació afecta serveis com el subministrament d'energia i aigua, el reciclatge de residus, el port i l'aeroport, l'atenció sanitària...

L'estacionalitat també afecta l'estructura social. Fins i tot els treballadors fixos discontinus tenen una elevada sensació de precarietat laboral que els impedeix arrelar-se. Molts d'altres ho tenen pitjor, han de canviar sovint d'empresa i no tenen gens clar si la temporada pròxima treballaran a Eivissa o a qualsevol altre indret⁶. Bastants d'aquests treballadors porten anys vivint realment a Eivissa o Formentera, però no deixen de considerar-se aliens a

4 Per exemple, l'especial publicat el dia 9 de setembre de 2001 per *Diario de Ibiza*.

5 Existeixen diferents avaluacions de l'estacionalitat turística a Eivissa i Formentera, per exemple "Els establiments hotelers de la badia de Portmany", de Maria Marí Ferrer, i "Els moviments de passatgers a l'Aeroport d'Eivissa. 1964-1999," de Joan Carles Cirer Costa. Tots dos articles foren publicats a *Estudis sobre el turisme a Eivissa i Formentera*. Editorial Mediterrània, 2000. També Antoni Sastre ofereix dades interessants a *Mercat Turístic Balear*. Institut d'Estudis Baleàrics, 1995.

6 Mariano Ramón Torres. "El capital humà en el sector turístic. Estudi sobre els assalariats turístics a Eivissa". A *Estudis sobre el turisme a Eivissa i Formentera*. Editorial Mediterrània. Eivissa, 2000.

la nostra societat. Les conseqüències d'aquesta precarietat vital, que no únicament laboral, són ben conegudes, per exemple, pels mestres de les escoles situades a zones turístiques.

Si volem vertebrar la nostra societat, probablement serà necessari, en primer lloc, estabilitzar-la. Això implica lluitar decididament contra l'estacionalitat i aconseguir que un percentatge raonable de les places turístiques sigui ocupat durant l'hivern.

Un segon problema actual deriva del fet que el sector turístic és intensiu en mà d'obra poc qualificada⁷. Una prova evident la tenim en les dades dels salaris per comunitats autònomes que ofereix l'INE⁸. Balears és la comunitat autònoma amb la renda per càpita més elevada d'Espanya, però en canvi els salaris pagats se situen significativament per sota de la mitjana espanyola, (més d'un 10% per sota). Els salaris balears s'assemblen més als d'Andalusia que no als de Catalunya.

Aquesta asimetria pot provocar que apareguin simultàniament un nivell d'atur apreciable i un fort procés immigratori⁹.

L'economia eivissenca roda totalment a l'entorn del turisme, però són molts els sectors que no aconsegueixen aprofitar les oportunitats que aquest ofereix. Per exemple, l'agricultura juga un paper insignificant en la nostra economia, la majoria de la demanda de productes alimentaris és satisfeta per empreses de fora.

Seria interessant que una part més àmplia de la demanda generada pels nostres visitants fos servida per empreses locals. L'economia eivissenca continuaria essent to-

L'oferta turística legal d'Eivissa i Formentera arriba a les 86.000 places

talment dependent del turisme, com ara mateix, però existiria un major ventall d'oportunitats laborals per als joves i es facilitaria l'aparició d'activitats que poden produir tot l'any, encara que les seves vendes es concentrin en uns pocs mesos.

Creixement versus estancament

Segons les últimes dades disponibles, l'oferta turística legal d'Eivissa i Formentera arriba a les 86.000 places¹⁰. Probablement l'oferta il·legal incrementa aquesta darrera xifra en un 20% o 25% en temporada alta. No tenim dades de la quantitat de segones residències turístiques.

No hi ha dubte que a Eivissa i Formentera és físicament possible incrementar significativament l'oferta hotelera i de segones residències. Una altra qüestió és si la societat eivissenca vol assumir les conseqüències d'aquest increment. A nivell econòmic, l'efecte més important que causaria la construcció de noves places turístiques és l'augment de la població:

Més hotels vol dir més empleats. És difícil imaginar que la població actual pugui oferir suficient mà d'obra a explotacions addicionals.

Els propietaris de les segones residències tenen un elevat nivell de renda, per tant, volen gaudir d'uns serveis que són intensius en mà d'obra poc qualificada: neteja, jardineria, manteniment... És a dir, un increment addicional de la demanda.

Per tant, tot creixement de l'oferta turística implica un efecte doble: més visitants estacionals i més habitants permanents. En qualsevol cas puja la pressió sobre els recursos naturals i les infraestructures públiques de l'illa: territori, subministrament d'aigua i energia, reciclatge d'escombraries, carreteres, etc.

El que volem dir és que un procés de creixement econòmic basat en l'augment de les places hoteleres pot causar uns efectes contradictoris: increment de la renda absoluta d'Eivissa i Formentera, mentre la renda per càpita resta estancada o baixa. El resultat probablement serà una major desigualtat entre els diferents grups socials, sobretot, si es consolida l'actual onada immigratòria.

Mesures per aturar el creixement

Si la societat decideix aturar el creixement, l'opció que sembla més evident és que les entitats públiques no concedeixin més llicències urbanístiques, bloquejant la construcció.

Aquestes mesures dràstiques però, presenten alguns problemes derivats de la interferència que representen sobre els mecanismes de mercat. Si parlem de places tu-

7 Diferents autors fan esment d'aquest fet. Per exemple A. Bull, 1994. Altres articles que estudien el tema de la mà d'obra en el sector turístic balear són els de Josep Ll. Mulet "Treinta años de turismo en las Baleares vistos desde la perspectiva empresarial" i el d'Antoni Monserrat i Moll "El turismo y el mercado de trabajo en las Baleares". Tots dos apareixen al número 37-38 de la publicació *Estudis Balearics*, 1990. A nivell d'Eivissa i Formentera l'article ja citat de Mariano Ramón Torres també fa referència al nivell de qualificació dels treballadors turístics.

8 *Encuesta de salarios en la industria y los servicios*. Instituto Nacional de Estadística.

9 Sobre la incidència de la immigració a Eivissa i Formentera pot consultar-se l'article "Societat diversa, societat dispersa, societat fragmentada" que vaig publicar a *Diario de Ibiza* el dia 6 de maig de 2001 i la veu Demografia de l'*Enciclopèdia d'Eivissa i Formentera*.

10 Cambres Oficials de Comerç, Indústria i Navegació de Mallorca, Eivissa i Formentera i de Menorca. *Memòria 1999*.

rístiques haurem de considerar el següent:

Actualment bona part de l'oferta turística és bastant antiga¹¹. Els establiments vells no renovats cada cop són menys rendibles; per tant, arriba un moment en què el mateix mercat els obliga a renovar-se o tancar. Si no apareix competència en forma de noves empreses disminueix l'incentiu econòmic a la modernització i podem trobar-nos en uns anys amb conjunts importants d'establiments força obsolets i que únicament atrauen un turisme de baix nivell adquisitiu.

Si la demanda turística es man-

discriminació en favor de les grans cadenes hoteleres que disposen d'establiments vells susceptibles de ser tancats.

Qualsevol intent de limitar administrativament l'oferta legal esperona decididament l'oferta il·legal.

A nivell de segones residències el problema es complica per la coincidència de la normativa urbanística amb la que afecta els habitatges. Una normativa que pretengui limitar indiscriminadament les noves construccions pot tenir un fort efecte pervers: paraitzar les construccions d'habitatges per als residents i no

dels salaris del sector turístic a l'apartat anterior.

En canvi, per als compradors d'immobles molt cars o per als que n'adquireixen com a forma d'inversió de capital, aquesta inflació pot representar un incentiu: si els preus dels immobles pugen és que fem una bona inversió, comprem el més aviat possible. És crea així una espiral inflacionària que dispara els preus, elimina del mercat les construccions d'habitatges de qualitat mitjana i concentra les noves construccions en xalets de luxe o en pisos vora el mar. Aquests immobles moltes vegades no seran utilitzats pels seus propietaris i acabaran convertint-se en oferta turística il·legal.

A més a més, el fenomen incrementa molt el preu de la terra on encara és possible construir, impedint la seva adquisició pels autòctons, i provoca un enorme incentiu per intentar aprofitar els errors i les badades de les normes legals que estableixen el bloqueig urbanístic.

Canvi de model turístic

Actualment els turistes que ens visiten busquen sobretot sol i platja¹². En segon lloc apareix el turisme jove, i no tan jove, que vol diversions nocturnes. Tota l'oferta turística d'Eivissa i Formentera està enfocada a satisfer aquesta demanda.

Resulta utòpic pensar que d'un dia per l'altre es pot canviar el tipus de turisme que ens visita; seria com si la FIAT decidís de cop deixar de vendre vehicles petits i mitjans per concentrar-se en les grans berlines de luxe i a la vegada pretendre mantenir els seus ingressos. La FIAT té un mercat i la BMW un altre. A Mercedes Benz li ha costat molt introduir-se en el

Existeixen impostos turístics sobretot als Estats Units i a algunes illes del Carib en les quals el turisme constitueix la principal font d'ingressos

té forta i no es concedeixen noves llicències, els propietaris d'aquests establiments vells poden especular amb ells. La normativa legal convertirà en valuosos uns immobles que el mercat rebutja, però que es mantindran oberts per poder ser bescanviats per un establiment nou. Un segon efecte negatiu d'aquesta situació és que els empresaris més innovadors que pretenguin oferir quelcom nou hauran de pagar una mena d'impost a les empreses obsoletes per adquirir el dret a crear el seu negoci. Aquesta situació també pot implicar una

aturar les construccions turístiques.

La via d'aquest mecanisme és la inflació del preu del metre quadrat construït. Com que existeix una forta demanda de construcció, les restriccions aplicades a l'oferta generaran un increment en el preu del metre quadrat construït. Els demandants de construcció de baix nivell econòmic seran automàticament expulsats del mercat; són les parelles joves i les famílies de baixos ingressos. Per a ells el dret a un habitatge digne pot convertir-se en un sarcasme, sobretot si recordem el que hem dit respecte

11 Una avaluació de l'antiguitat dels immobles hotelers de la badia de Portmany es troba a l'article de Maria Marí Ferrer al número 1 d'*Estudis sobre el turisme a Eivissa i Formentera*. Al número 2 d'aquesta publicació (Eivissa, 2001), Joan Carles Cirer analitza la història de la construcció de places turístiques a les Pitiüses a l'article "Evolució de l'oferta de places turístiques a Eivissa i Formentera".

12 Segons la publicació *La Despesa Turística 1999*, dirigida per E. Aguiló i publicada pel Govern Balear, els dos motius bàsics per escollir les Balears per passar-hi les vacances són el clima (76,2% de les respostes) i les platges (50,7%). La tercera motivació, el preu, ja només és esmentada per un 33,3% dels enquestats.



L'hotel Portmany de Sant Antoni. (Foto: Vicent Ribas "Trull".)

mercat de vehicles petits. A Eivissa i Formentera li passarà el mateix si es pretén canviar significativament el segment de mercat turístic actual. Li costa el mateix o més a una destinació turística obrir un nou mercat que a una empresa que ven roba o menjar infantil. El turisme és un producte de gran consum que es negocia a mercats que tenen una elevada inèrcia i unes regles de funcionament ben definides.

A qualsevol manual d'economia de l'empresa¹³ és tradicional dir que producte i distribució constitueixen factors estratègics amb implicacions a llarg termini i que qualsevol error en la definició de les polítiques corresponents pot derivar en perjudicis molt greus. En poques paraules, tota decisió estratègica té un risc elevat.

Fa quasi cinquanta anys que Eivissa i Formentera venen el ma-

teix producte. Ens agradi o no les nostres illes tenen una imatge molt determinada entre els europeus que ens han visitat i ens visiten, la majoria d'empresaris i treballadors turístics s'han *criat* amb turisme de sol i platja. Canviar no és impossible, evidentment, però sí costós i també arriscat.

Eivissa és una illa petita i Formentera encara més, les accions de qualsevol agent afecten la resta. Un canvi que afecti la comercialització global haurà de ser consensuat entre tots els agents: entitats públiques, hotelers, oferta complementària, etc. En cas contrari pot fracassar, malbaratant importants inversions públiques i privades.

Si es fa una campanya publicitària oferint circuits de cicloturisme a Eivissa, no pot ser que aquests circuits incloguin una carretera transitada a totes hores per camions pesants que transporten grava d'una

pedrera. Si es ven un complex hotel·ler amb una imatge familiar, no pot ser que al costat hi hagi un bloc d'apartaments carregat de joves que a la matinada fan festes particulars especialment sorolloses.

No hi ha instruments que assegurin que una determinada empresa col·laborarà en els objectius comuns. A molts empresaris els pot resultar rendible actuar d'aprofitats, de *gorrons*¹⁴, gaudir dels avantatges de les inversions en promoció, espais públics, etc. dels altres empresaris i del sector públic, però no participar econòmicament en el seu sosteniment.

Mesures tributàries

En contra del que molta gent pensa, la consideració del fet turístic com a fet econòmic susceptible de convertir-se en fet imposable té una llarga història. Fins i tot a les Balears, Bartomeu

13 Per exemple Ortega Martínez, E. *La direcció de Marketing*. Ed. Pirámide.

14 L'anàlisi bàsica de les externalitats i de l'oferiment de béns públics pot consultar-se a diferents manuals d'economia, per exemple Francisco Mochón *Economía, teoría y política*. Ed. McGraw Hill, o R. G. Lipsey *Introducción a la economía positiva*. Ed. Vicens Vives.

Bennàssar¹⁵ ens fa saber que, fa quasi cent anys, ja hi havia qui proposava l'establiment d'un impost sobre les estades de turistes a Mallorca. L'any 1903 Bartomeu Amengual volia un tribut semblant al que, segons ell, existia a Suïssa en aquell moment. A Eivissa també tenim un precedent ben primerenc. Segons Ernesto Ramón Fajarnés¹⁶, l'any 1934 el Foment del Turisme d'Eivissa ja sol·licitava la imposició d'un tribut sobre els turistes per tal de finançar les seves activitats.

tics amb la denominació utilitzada: *ecotaxa*. Segons aquests autors el nom és desafortunat pel següent:

"El impuesto eco-turístico balear presenta un vínculo difuso al no evaluar el daño ambiental generado ni relacionarlo con un hecho imponible motivado. En consecuencia, el impuesto no lleva a una modificación de las conductas ambientalmente nocivas para los agentes: no tiene en cuenta que no sólo y no todos los turistas contaminan igual [...]"

Para agravar aún más las cosas,

d'establiment; el període d'obertura; la temporada o estació en què l'establiment romanguí obert; el grau d'ocupació; i la localització geogràfica de l'establiment dins el territori de les Illes Balears."

Per tant, l'impost l'han de pagar els hotelers. Una altra qüestió és si podran traslladar-lo als clients. Aquesta possibilitat depèn de la sensibilitat dels turistes al preu. Si els turistes són molt sensibles al preu, els hotelers no podran traslladar l'impost i l'hauran d'absorbir en forma de reducció dels bene-



Existeixen impostos turístics sobretot als Estats Units i a algunes illes del Carib en les quals el turisme constitueix la principal font d'ingressos. Encara que no és un impost generalitzat, s'ha plantejat la seva aplicació a molts indrets, cosa que ha originat una important bibliografia que pretén analitzar la seva incidència econòmica per a casos concrets¹⁷. Aquestes anàlisis particulars han estat generalitzades per diferents autors, creant una àmplia teoria de la imposició turística¹⁸.

La presentació d'un projecte de llei d'impost turístic per part del Govern Balear ja ha generat les primeres anàlisis econòmiques del que pot preveure's de la seva implantació. Els autors d'una d'aquestes anàlisis, Gago i Labandeira, especialistes acadèmics en imposició ambiental, són molt crí-

*la intención del impuesto eco-turístico es permanecer en el tiempo. [...] Todo lo contrario de lo que cabría esperar de un impuesto ambiental exitoso, con una recaudación condenada a desaparecer tras la modificación de conductas perniciosas para el medio natural."*¹⁹

Tal i com està dissenyat, l'impost turístic balear és realment un impost sobre les empreses d'allotjament turístic legals. No en deixa cap dubte l'exposició de motius en assenyalar que el règim d'estimació preferit serà l'estimació objectiva: *"El text legal regula com a opció el règim d'estimació objectiva i ho fa amb una clara vocació potenciadora d'aquest règim de determinació de la base imposable"*.

Posteriorment l'article 13 b) disposa: *"Es poden utilitzar, entre d'altres, els signes, els índexs o els mòduls següents: el tipus i la categoria*

ficis. En canvi, si la sensibilitat és baixa, els hotelers podran apujar els preus i repercutir l'impost sobre els turistes. Encara que pugui el preu, la reducció en la quantitat de turistes serà minvada.

Els models de demanda turística existents²⁰ semblen indicar que els turistes europeus són bastant sensibles al preu de les seves vacances; per tant, els hotelers hauran de rebaixar els preus i disminuir els seus beneficis, encara que només sigui parcialment. El principal inconvenient que es deriva d'aquesta situació és que també genera un gran incentiu per a l'oferta il·legal, que ja és prou elevada sense incentius addicionals. Si un nombre significatiu dels allotjaments defuig el pagament de l'impost, llavors la discriminació en contra de les empreses legalment establertes pot arribar a ser molt

dura, especialment si una futura crisi provoca baixos nivells d'ocupació.

La legitimitat de l'impost esdevindrà altament vinculada a l'eficàcia de l'activitat inspectora i a la capacitat de les autoritats per localitzar i sancionar els infractors.

Com a instrument estratègic, modificador de conductes, no sembla que l'impost turístic dissenyat per l'actual Govern Balear serveixi per reduir l'estacionalitat o imposar un sobrecost a aquells clients que consumeixen una

l'establiment obert i optin per tancar en temporada baixa i concentrar encara més l'oferta en la temporada alta.

Les solucions fàcils no existeixen

Res ens agradaria més que poder finalitzar el present article amb un conjunt de receptes fàcils i evidents que deixessin tothom content. Com ja dèiem al principi, l'economia no ofereix veritats absolutes i les seves prediccions moltes vegades resulten tan errò-

En el present article hem analitzat algunes de les característiques del model actual i les conseqüències de diferents possibles accions i omissions.

Pot deixar-se que el sistema continui el seu camí de creixement accelerat, es pot intentar canviar el model o limitar el creixement. Fins i tot, pot plantejar-se reduir l'oferta actual.

En qualsevol cas, totes les possibles opcions tenen avantatges i inconvenients, afavorits i perjudicats, defensors i detractors. A més



Edificis en construcció a la badia de Portmany. (Foto: Vicent Ribas "Trull".)

Vista d'una zona d'explotació turística. (Foto: Vicent Ribas "Trull".)

quantitat excessiva de recursos.

Els clients que vénen en temporada baixa gaudeixen d'uns preus força moderats respecte als que pagarien en temporada alta. Si els hotelers han d'absorbir la majoria de l'impost, pot resultar que no els sigui rendible mantenir

nies com les dels meteoròlegs.

La consciència que les nostres illes suporten una pressió excessiva s'ha difós entre els eivissencs i formenterers. Molts ciutadans exigeixen als poders públics una intervenció decidida per canviar el model turístic vigent.

a més, la conversió dels plantejaments teòrics en mesures de política econòmica real sempre és molt més complexa del que sembla a primera vista; és molt fàcil caure en mesures *perverses*, que al final acaben provocant el contrari del que es pretenia. ■

15 Bartomeu Bennàssar 2001. *Procés al turisme. Turisme de masses, immigració, medi ambient i marginació a Mallorca (1960-2000)*. Ed. Leonard Muntaner. Palma de Mallorca.

16 Ernesto Ramón Fajarnés 2001. *Història del turisme a Eivissa i Formentera*. Edicions Genial. Eivissa.

17 Per exemple, Howard L. Hughes analitzà els efectes de les diferents formes impositives en què podia materialitzar-se un impost turístic per a Londres. "A tourism tax - the cases for and against". *Internacional Journal of Tourism Management*, setembre 1981.

18 Un article que s'ha convertit en un clàssic sobre el tema és "The exportability of hotel occupancy and other tourist taxes" de Fujii, E.; Khalid, M. i Mak J. Publicat l'any 1985 a *National Tax Journal*, 38. Un altre article, més centrat en la imposició sobre estades turístiques, és el de Hiemstra, S. J. i Ismail, J. A. "Incidence of the impacts of Room Taxes on de Lodging Industry" a *Journal of Travel Research*, 31. 1993.

19 A. Gago i X. Labandeira 2001. "Turismo y fiscalidad ambiental" a *Papeles de Economía*, 87. Fundación de las Cajas de Ahorro Confederadas para la investigación económica y social. Madrid.

20 Espasa, A.; Gómez-Churruca, R. i Jareño, J. 1990. *Un análisis econométrico de los ingresos por turismo en la economía española*.

Banco de España, documento de trabajo 9002 Sastre Albertí, F. 1992. *Modelos de Demanda Turística. Aplicación a los casos de Baleares y España*. Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Mallorca, Ibiza y Formentera.