

Les taxes turístiques com a instruments de política pública turística: el cas català en el marc de l'experiència internacional

Juan Antonio Duro
Catedràtic Economia
Universitat Rovira I Virgili
juanantonio.duro@urv.cat

Barcelona, 12 de Maig de 2014



Estructura Presentació

- Els fonaments i efectes econòmics d'un impost (taxa) turística
- Un primer precedent a Espanya: l'ecotaxa balear
- Síntesi d'experiències internacionals
- Principals característiques de la taxa catalana.
- Una avaluació preliminar dels efectes econòmics en el 2013
- Elements per a la discussió (de futur)
- Síntesi presentació

Els fonaments efectes econòmics d'un impost (taxa) turístic

Un impost turístic pot ser justificat econòmicament per dues grans raons:

● Per cobrir els costos diferencials generats per a la provisió de bens i serveis turístics. En aquest sentit, els turistes utilitzen intensivament infraestructures, seguretat, manteniment de carrers, neteja amb els costos no coberts amb els impostos generals que paguen. En aquest sentit, l'impost jugaria més aviat un paper de taxa (principi de benefici). Aquest factor vindria afavorit a Espanya per a l'insuficient finançament dels municipis turístics per part de l'Estat

● Per l'existència d'errades de mercat, això és, de situacions on el mercat lliure no assigna bé els recursos

Els fonaments efectes econòmics d'un impost (taxa) turístic

Bàsicament, les principals errades de mercat associades al consum i sector turístic serien:

● Bens públics. En el cas d'alguns bens, com per exemple, la promoció turística l'assignació privada es ineficient per defecte. Això és així perquè en aquest cas el bé té dues característiques:

- És no excluïble: es complica excloure del benefici als que no volen pagar. FREE-RIDER PROBLEM!
- És no rival: si un agent (i.e. empresari turístic) el consumeix no redueix el consum de l'altra

Els fonaments efectes econòmics d'un impost (taxa) turístic

● Externalitats. Son els efectes externs associats a l'activitat turística i que típicament l'assignació privada no consideraria. Exemples serien els costos mediambientals de l'activitat turística (exacerbats per a l'estacionalitat) o la congestió d'ús. Aquestes externalitats afecten a la qualitat del productes i/o destinacions.

De fet, les errades de mercat constitueixen els arguments mínims justificatius de la intervenció del mercat per solucionar aquestes ineficiències, típicament a través d'impostos correctors i despesa compensadora.

Els fonaments i efectes econòmics d'un impost (taxa) turístic

Un cop justificat, l'impost s'ha de discutir l'assignació òptima territorial per implementar aquesta figura. La literatura d'hisenda pública ens prescriu alguns elements a tenir en compte en termes dels possibles efectes distorsionadors. Així, el nivell territorial òptim deu tenir en compte:

- La principal jurisdicció relacionada amb l'impacte de la política
- L'entitat de les externalitats territorials que redueixin impacte. Així, un gran entitat d'aquestes externalitats incrementarien el nivell òptim de govern
- Cost mínim
- *Ceteris paribus*, el millor és un govern proper als agents (principi de subsidiarietat)

Els fonaments i efectes econòmics d'un impost (taxa) turístic

En el cas d'una taxa turística a Catalunya, per tant, s'ha de considerar que:

- L'absència d'aquesta taxa en altres regions, o destinacions, pot causar mobilitat turística.
- Si aquesta mobilitat és elevada pot reduir els efectes desitjats de la política (per ex. Recaptació)
- En el cas de Catalunya pot ser la situació dels Pirineus, per exemple, en competència amb Aragó o Andorra. .
- Aquesta mobilitat pot ser funció de paràmetres com el tipus de producte, els mercats emissors de la destinació o la proximitat de competidors.

Els efectes econòmics d'un impost: la taxa turística

Més enllà del nivell òptim, i per tant el grau d'agregació administrativa per a la gestió de la figura impositiva, la fixació d'un impost pot tenir directament dues conseqüències:

- No translació a preus finals. Reducció de marges.
- Translació als preus finals. L'augment de preus, a la seva vegada, pot afectar a:
 - Demanda final, via elasticitat-preu de la demanda
 - Recaptació final (combinació alça preus variació de la demanda)

Els efectes econòmics d'un impost: la taxa turística

El concepte de l'elasticitat-preu és transcendental per comprendre els efectes econòmics d'un impost i la seva eficiència (i.e. neutralitat).

Típicament, en el sector turístic s'ha identificat com a determinants de l'elasticitat factors com els següents:

- Tipus producte
- Tipus Mercats (major o menor sensibilitat preu)
- Existència de destinacions competidores

Per tant el punt alhora de plantejar-se i estructurar un impost consisteix en determinar o aproximar l'elasticitat preu. Observi's que, en el cas d'un impost regional, com el català, i donades les diferents elasticitats preus existents típicament al territori, s'haurien de considerar diferències en l'impost.

Un precedent a Espanya: l'ecotaxa balear

- L'establí la Llei 7/2001 de 23 de abril, com una taxa destinada a internalitzar els costos mediambientals del turisme (és a dir, un impost pigouvià)
- El fet imposable era la pernoctació diària, amb diferents escales de l'impost segons el tipus d'allotjament.
- El caràcter distribuït es va completar amb exempcions pels menors de 12 anys i pels programes socials
- Va tenir una forta contestació pel seu caràcter discriminatori (només oferta allotjament regulada), el possible increment de preus i l'excessiva intervenció del mercat.
- Es deroga al 2003 i, per tant, només s'aplicà al llarg de l'exercici del 2002

Un precedent a Espanya: l'ecotaxa balear

Un tema important per a nosaltres: la utilització dels fons. En aquest cas, el reglament de l'impost fixà, de manera global, aquest tipus de projectes finançables:

- Projectes de Reestructuració de destinacions
- Sostenibilitat (aigua, energia, consums)
- Protecció i valorització de recursos i espais naturals
- Actuacions lligades al patrimoni
- Competitivitat agricultura

Per tant, un origen pigouvià però una distribució ampliada. Al ser un impost regional no contempla despeses de caire local (serveis públics)

Una part important de projectes finançables era públics

Un precedent a Espanya: l'ecotaxa balear

- El procés de decisió dels projectes finançables era proposat directament per a l'administració regional, que hauria de ser referendat per a les comissions de coordinació amb involucració privada i local.
- Per tant, no s'estipulen percentatges segons administracions o territoris. No hi ha cap repartiment territorial a priori.

Síntesi de les principals experiències internacionals

- Els impostos turístics tenen una àmplia inserció a nivell internacional. Per exemple, a bona part dels països europeus existeixen figures semblants. Sense ànim d'exhaustivitat és el cas de França, Itàlia, Alemanya, Àustria, Bèlgica, Holanda o Croàcia. Normalment són taxes locals i no estrictament regionals com la catalana.
- Als EEUU també tenen molta tradició (bed taxes). Poden confluïr a nivell local i estatal
- Els impostos es refereixen típicament a estades.
- Poden ser a tant alçat (*ad quantum*), és a dir, un cost per unitat o *ad valorem*, un % de preu.
- Els tipus impositius varien típicament segons establiments i en ocasions segons localització i/o temporada.

Síntesi de les principals experiències internacionals

- Típicament s'inclouen exempcions, per donar una resposta distributiva al disseny de l'impost (criteri equitat).
- En ocasions s'estableix un màxim número d'estada tributable
- Al ser típicament impostos locals (i.e. Municipals), no inclouen cap referència de repartiment territorial i administrativa (com el cas català).
- En relació a l'ús dels recursos recaptats, com prima típicament el criteri de benefici com a justificatiu (costos diferencials no pagats), acostuma a ser bastant obert i, per tant, fins i tot es poden finançar despeses generals (integració ingressos a pressupostos globals)

El cas de França (la taxe de sejour)

- Es un dels pocs casos amb una taxa a nivell de tot un país. Però els municipis son lliures d'aplicar-la o no i, per tant, acaba sent típicament d'aplicació local. És una de les mes antigues: funciona des de 1910 a nivell general.
- Funcionament: l'Estat fixa un tipus màxims i els territoris (municipis) concreten. Els barems van de 0.20 a 1.50 euros per nit.
- Exempcions; no paguen els menors de 13 anys, programes socials.
- No hi han, però, limitacions nits.
- Tarifes reduïdes famílies nombroses

El cas de França (la taxe de sejour)

Per a què utilitzen els diners?

- L'ús inicial, i pel que va estar creada la taxa, era per finançar infraestructures turístiques, lligades amb turisme termal (balnearis, per a la competència d'altres països com Àustria).
- L'ús actual es bastant lliure i està en mans dels municipis (*comune*) per finançar projectes turístics. És normal, en aquest sentit, que els ingressos s'assignin al Patronat o Agència de turisme en qüestió i s'utilitzin com a eines generals de promoció.

El cas de Suïssa

- Es una taxa nacional, per cobertura, però de base local. Son els municipis els que decideixen els tipus i l'ús (com en el cas francès).
- Els tipus varien segons establiments i encara que hi han diferències per municipis es pot sintetitzar en un tipus mitjà de 2.5 euros per nit
- Reduccions per edat (6-16), o no paguen. Els recursos obtinguts es dediquen típicament a infraestructures i productes turístics, localment.

El cas de Croàcia (Sojourn Tax)

- Imposada des de 2007
- Els tipus depenen de la destinació i la temporada. La mitjana es poc més de 1 euro per persona i nit. Les destinacions es divideixen en 4 categories al igual que les temporades.
- Els menors de 12 estan exempts i els de 12 a 18 paguen la meitat
- Diners per projectes turístics en general

El cas de Estats Units (les bed taxes)

- Hi han taxes federals i taxes locals, que s'afegeixen a les anteriors. Grans diversitat de tipus i exempcions
- La recaptació local forma part del pressupost dels municipis i decideixen de manera lliura
- Típicament els ingressos estatals s'utilitzen per promoció turística (no hi ha distribució local tipificada) i poden recolzar iniciatives privades.
- En el treball de Hiemstra and Ismael (1992) s'estima la següent distribució dels fons associat a les bed taxes a EEUU:
 - 22% per Conventions Bureau
 - 28% tourism product and tourism projects
 - 50% Despeses generals e inversions relacionades

El cas de Estats Units (les bed taxes)

- Sovint trobem fons pel finançament de projectes eligibles que impliquin impacte públic elevat. Hi ha una gran sensibilitat per a la concurrència privada.

Per exemple en el cas de Texas ...

- Els municipis les poden aplicar
- 2 dòlars per dia. Si l'estada supera els 30 dies consecutius no es paga
- Els ingressos s'han de destinar obligatòriament a
 - Centres convenció
 - Publicitat i promoció
 - Art
 - Preservació històrica

Algunes ciutats europees

- Roma imposa una taxa de 2 euros per persona i dia (hot<3*) i 3 (4 i 5*), amb un topall màxim de 10 nits
- Amsterdam estableix un 5% del preu hab (impost ad valorem). Els recursos es destinen a projectes de millora de la ciutat. El justifiquen explícitament pel sobrecost municipal associat als turistes. Amplitud de projectes
- Florència estableix tants euros per persona i dia com numero estrelles hotels, amb màx de 10 dies. Paguen els majors de 10 anys
- Venècia només en temporada alta i amb màxim 5 dies. Barem igual que a Florència però ara altres paguen entre 1.50 i 2 segons tipus.
- Berlin, la més nova ... 5% del cost de la pernoctació (exclosos turisme negocis), amb un màxim de 3 setmanes

Principals característiques de taxa catalana

- L'impost sobre estades en establiments turístics aprovat per Llei 5/2012 del 20 de març i relacionat amb necessitat d'obtenir ingressos. Aprovat reglament en decret 129/2012 del 9 d'octubre
- Fet imposable: estades en allotjaments reglats. Grava pernoctacions.
- Àmbit aplicació: Catalunya
- Tipus impositius:
 - Hotels 5*, gran luxe i creuers= 2,25€ nit (tot Cat)
 - Hotels 4* i 4 superior = 0,90€ (1,10€ a BCN)
 - Resta establiments = 0,45€ (0,95€ BCN)

La baremització té en compte diferenciabilitat possibles elasticitats preus

- Exempcions: tipus 0 > 7 dies (benefici comparatiu per destinacions sol i platja), paguen >16 anys, no paguen estades subvencionades programes socials

Principals característiques de taxa catalana

Us dels fons: El Fons Foment Turisme (FFT).

● Se suposa que dedicable a promoció turística, entesa, però de manera molt ampla (abstracta)

-Promoció

-Turisme sostenible i qualitat

- Productes Turístics

-Infraestructures relacionades

● 30% destinat a AALL. Destinable a actuacions en àmbit promoció. Tracte diferenciat a Vall d'Aran i a BCN (addicionalment rep 50% de l'increment de recaptació per tipus diferencial)

● Fons gestiona comissió gestora amb representants administració i empresaris

Principals característiques de taxa catalana

Anàlisi comparat

- La taxa no és local, com en el gruix del casos a Europa sinó regional. Aquest fet, entre d'altres coses, intensifica la necessitat de baremitzar l'impost per tenir en compte les diferents situacions existents al territori
- La baremització actual discrimina per tipus establiment i per destinació. La baremització per destinació no sembla molt detallada
- Els tipus aplicats a la capital son comparativament baixos, si analitzem per exemple el cas de capitals europees amb impost similar.

Principals característiques de taxa catalana

Anàlisi comparat

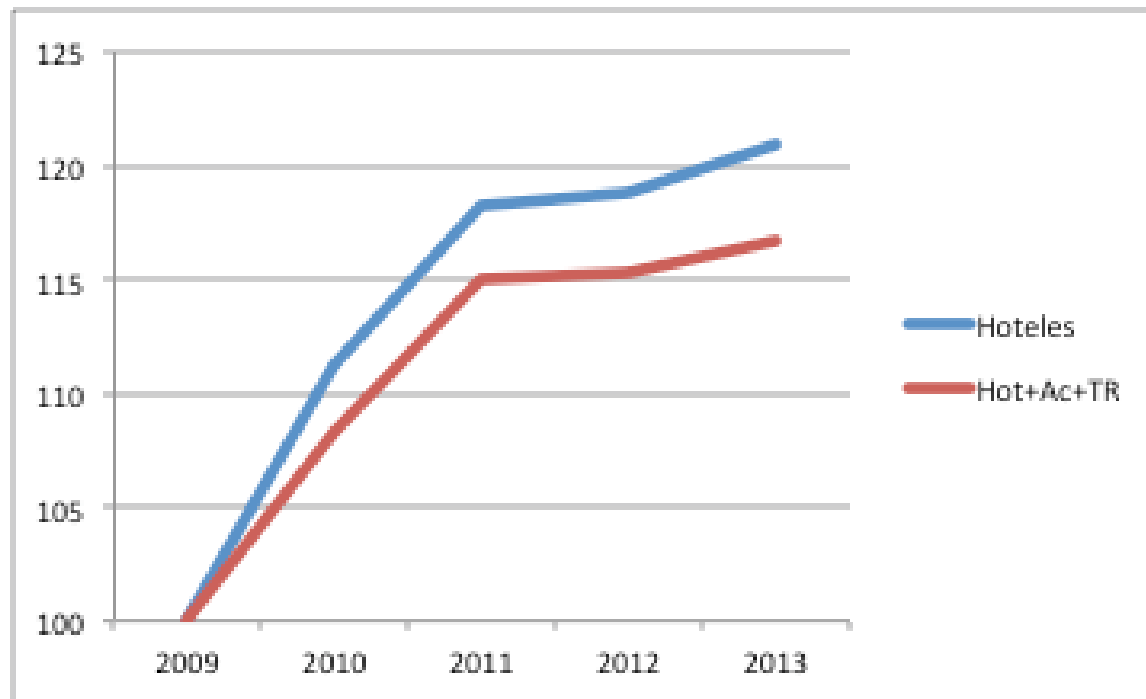
- D'altra banda, al ser regional introdueix un element nou de gestió territorial (centralitzada) de la distribució dels fons, a diferència del cas francès.
- La taxa inclou elements d'exempció, per facilitar la seva equitat que son comparativament importants, com en el cas de l'edat (< 16 anys).
- Així mateix, s'ha de subratllar la fixació del topall màxim estada tributable (7 dies) que, per exemple, redueix l'impacte impositiu a destinacions d'elevada estada mitjana (i.e. sol i platja)
- Donada l'entitat de l'àmbit territorial d'actuació, l'acompliment del principi d'equitat i eficiència reclama la regularització de l'oferta residencial il·legal

Una avaluació preliminar

- Farem ara una avaluació molt preliminar amb anàlisi comparatiu dels resultats d'indicadors de demanda per Catalunya al 2013 (amb taxa) i 2012 (sense).
- Per tant, no es diferenciaran resultats per categoria de l'allotjament
- Una avaluació rigorosa implicaria, per exemple, la utilització de models elaborats de determinació de la demanda, com els GMM (o models de panell dinàmics) per exemple per mercats emissors. Ja hi a tradició a la literatura acadèmica en aquest sentit.

Una avaluació preliminar

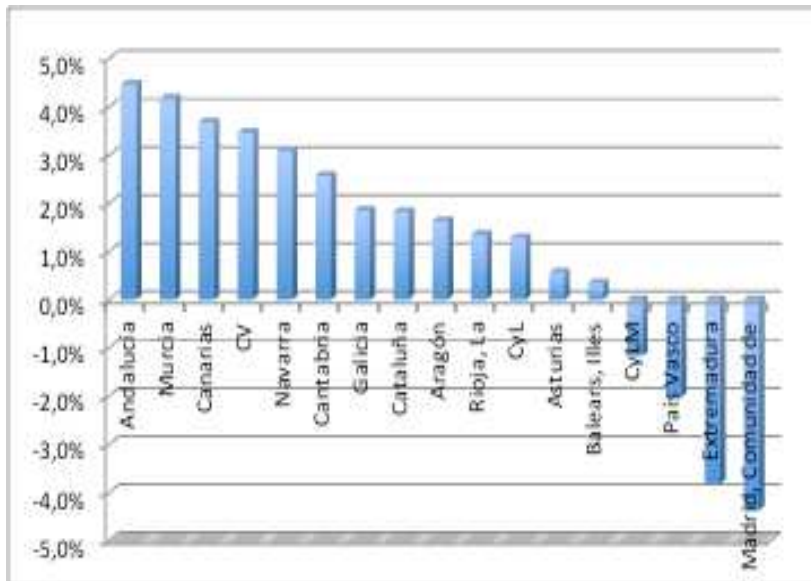
Evolució Pernoctacions Catalunya (números index)



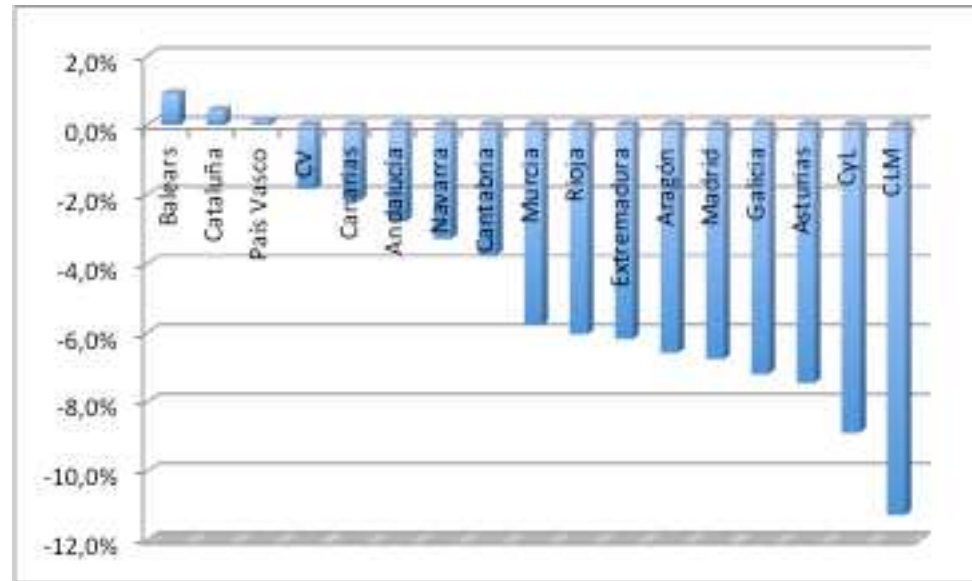
Font: elaboració pròpia a partir de dades INE

Una avaluació preliminar

Evolució Pernoctacions 2013



Evolució Pernoctacions 2012



Font: elaboració pròpia a partir dades INE

Una avaluació preliminar

Evolució preus hotelers Catalunya versus CCAA

ÍNDICE DE PRECIOS HOTELEROS (IPH). Base 2008

Tasas de variación interanual por comunidades

	2013	2012
TOTAL	-0,2	-0,3
Andalucía	-2,0	-2,4
Aragón	-2,6	-6,0
Asturias (Principado de)	-2,0	-5,7
Balears (Illes)	4,0	4,4
Canarias	2,4	2,0
Cantabria	-3,6	-2,8
Castilla y León	-4,3	-4,0
Castilla-La Mancha	-5,0	-2,9
Cataluña	-0,2	0,1
Comunitat Valenciana	-2,0	-1,5
Extremadura	-3,5	-4,9
Galicia	-3,1	-4,8
Madrid (Comunidad de)	-5,1	-3,9
Murcia (Región de)	-3,0	-6,2
Navarra (Comunidad Foral de)	-5,1	-4,4
País Vasco	0,3	-0,5
Rioja (La)	-2,9	-3,9
Ceuta	-4,8	-3,1
Melilla	0,8	-0,8

Font: INE

Una avaluació preliminar

Evolució rendibilitat hotelera a Catalunya versus CCAA

Indicadores de Rentabilidad del Sector Hotelero

AÑO 2013

Datos Provisionales

ADR y RevPAR de comunidades autónomas y Total Nacional

	ADR (en euros)	Tasa de variación interanual	RevPAR (en euros)	Tasa de variación interanual
TOTAL	72,2	1,1	41,2	3,5
Andalucía	71,3	-1,3	37,5	3,0
Aragón	52,7	-1,5	16,8	-1,0
Asturias (Principado de)	56,8	-2,2	20,2	1,7
Balears (Illes)	74,9	4,6	57,8	6,9
Canarias	78,2	4,5	60,3	8,5
Cantabria	63,6	-3,0	25,3	0,8
Castilla y León	52,2	-3,6	17,2	-3,3
Castilla-La Mancha	53,8	-4,3	14,6	-5,4
Cataluña	80,9	2,1	48,9	3,3
Comunitat Valenciana	60,3	-2,5	34,2	1,1
Extremadura	53,3	-2,5	16,4	-7,2
Galicia	52,3	-3,5	17,2	0,3
Madrid (Comunidad de)	74,8	-4,8	41,6	-8,3
Murcia (Región de)	57,1	-2,0	25,0	4,1
Navarra (Comunidad Foral de)	61,2	-2,6	23,4	1,2
País Vasco	74,1	2,2	40,0	-1,0
La Rioja	59,5	-1,7	27,8	2,8
Ceuta	68,4	-3,8	35,3	-1,8
Melilla	64,0	0,8	33,6	-1,6

Font: INE

BCN+ Barcelona
es molt més

Diputació
Barcelona

UNIVERSITAT
ROVIRA I VIRGILI

Elements discussió

En termes generals ...

- Com ha estat el grau acceptació impost? Sobretot entre els espanyols ... amb un país sense tradició i fortament contestatari ...
- Hi ha hagut, segons la vostra experiència un efecte trasllat preus?
- La demanda ha baixat per la taxa?
- Hi ha marge per revisar la baremització? Per exemple, discriminació territorial més detallada, revisió tipus no capital, discriminació per temporades ...
- Apartaments reglats ...

Elements discussió

En particular, i en relació a la gestió de FFT ...

- Gestió centralitzada regional o descentralitzada localment en part?
- La participació diferencial de BCN ... és justificada? Pensem que si no n'hi hagués taxa catalana podria estar justificada una taxa local només per Barcelona ...
- S'introdueixen en els criteris de repartiment elements d'equilibri territorial o distributius?
- Es detallen molt més la tipologia de projectes a finançar, per exemple per tipologia de programes? La literatura no es posa d'acord.
- S'inclouen entre les despeses a finançar elements estrictes de finançament local?

Síntesi

- La taxa turística catalana ha representat una gran novetat en el panorama tributari a Espanya. Per primer cop una regió aplica un impost d'aquestes característiques i a nivell global.
- El disseny de la taxa inclou típicament elements considerats en les experiències internacionals i, per tant, és perfectament comparable.
- Un dels elements diferencials de la taxa és l'important entitat de les exempcions justificables que, òbviament, redueix el seu potencial efecte distorsionador
- Malgrat les recances i reserves generades inicialment, amb aquest primer any de singladura l'experiència ha estat satisfactòria.

Síntesi

De tota manera, òbviament l'impost (el seu disseny) és dinàmic i revisable. En aquest sentit, alguns dels àmbits potencialment subjectes a revisió o, si més no, a tenir-ne en compte:

- Baremització i discriminació per destinació
- Gestió dels fons: estructura de gestió institucional, tipificació clara projectes, pressupostos segmentats
- Anàlisi rigorós, quantitatiu, del possible impacte de la taxa sobre els indicadors turístics: demanda, preus i rendibilitat, amb detall per per mercats, tipus establiment i territori, en la línia del que ha de ser una mínima Avaluació de Polítiques Públiques i, a més, territorial
- Càlcul aproximat elasticitats-preu de la demanda per zones turístiques

GRÀCIES PER A LA VOSTRA ATENCIÓ!

juanantonio.duro@urv.cat