

Asensi Descalç i Tormo

Sobre l'aplicació d'un impost turístic al País Valencià

Reflexions des de l'economia



Sobre l'aplicació d'un impost turístic al País Valencià

Reflexions des de l'economia¹

Asensi Descalç i Tormo

asensi.descals@uv.es

Departament Economia Aplicada

Universitat de València

Resum:

Reflexionem sobre la pertinença d'aplicar un impost sobre les pernoctacions turístiques en el nostre territori, i hi aportem raons d'equitat del sistema impositiu (part dels costos que genera l'activitat turística es traslladen al consumidor d'aquests serveis) i d'eficiència (s'augmenta la càrrega fiscal a un sector que produeix forts efectes externs negatius sobre altres activitats econòmiques i sobre el mateix territori). No és d'esperar que els efectes sobre el creixement del sector turístic siguin significatius.

Detallem com s'hauria d'aplicar l'impost als diferents nivells o categories d'allotjaments, distingint entre turisme de costa i turisme rural d'interior. Parem esment en els apartaments turístics davant dels serveis més tradicionals d'hostaleria, atesa la tendència actual cap als apartaments llogats mitjançant plataformes en línia i les importants implicacions que això té en la nostra proposta.

1. Vull expressar un agraïment especial als companys de l'Econlab, Miguel Ginés i Ramon Ruiz pels seus valuosos comentaris, tot i que la responsabilitat del que es diu és completament meua.

Continguts

- Concreció de l'objecte de la reflexió 3
1. Anàlisi econòmica d'eficiència i incidència impositiva.
De l'impost turístic 4
 2. ¿Què s'ha de fer amb els ingressos? ¿Què ens diu
l'economia? 11
 3. Possibles efectes col·laterals que un impost turístic
pot tindre sobre el sistema tributari en el seu
conjunt 12
 4. Conclusions des d'una perspectiva general que puguin
ser útils per a un sector públic interessat en el
benestar general de la ciutadania 14

Concreció de l'objecte de la reflexió

Com que la gamma d'instruments a l'abast de l'autoritat pública és molt àmplia en els instruments de regulació i finançament públic, delimitarem, en primer lloc, l'instrument de què parlem.

Tractem del cas de l'aplicació d'un impost turístic, és a dir, una exacció coactiva aplicada als turistes com a tribut unitari; per tant, no sobre el valor o preu de cap servei, sinó com una quantitat fixa en funció d'alguna unitat de mesura de la quantitat i no del valor del servei turístic.

Habitualment, la unitat de mesura que es fa servir en les experiències comparades sol ser la pernoctació per persona i nit en un determinat territori, sense perjudici que es puguin plantejar d'altres mesures d'unitat de gravamen pels seus avantatges i per a evitar els possibles efectes negatius, en forma de falta de neutralitat.

L'esquema que seguirem a partir d'ara serà el següent:

1. Anàlisi econòmica d'eficiència i incidència impositiva. De l'impost turístic.
2. ¿Què s'ha de fer amb els ingressos? ¿Què ens diu l'economia? Reflexions sobre la idoneïtat o no d'una afectació tributària i, si escau, en quin sentit cal fer eixa afectació.
3. Possibles efectes col·laterals que una taxa tributària pot tindre sobre el sistema tributari en el seu conjunt i qüestions pràctiques d'administració tributària rellevants a l'hora de configurar el tribut.

4. Conclusions des d'una perspectiva general que puguen ser útils per a un sector públic interessat en el benestar general de la ciutadania.

1. Anàlisi econòmica d'eficiència i incidència impositiva. De l'impost turístic

L'eficiència impositiva ens diu que l'aplicació d'un tribut (com és el cas) alterarà el preu relatiu del servei turístic i, per tant, produirà una pèrdua d'eficiència econòmica en forma d'excés de gravamen.

La magnitud d'aquesta ineficiència econòmica causada pel tribut dependrà de la variació en la quantitat consumida pel fet d'introduir el tribut i de la mateixa magnitud de l'impost. En definitiva, importa com és de gran la bretxa entre el que paga el turista (preu total) i el que reben els oferents d'allotjaments turístics, per una banda, i com respondrà la demanda turística davant canvis en els preus, per una altra.

Si com sembla per l'experiència comparada la taxa es mou entre 1 i 2 euros per pernoctació, significa que aquesta bretxa impositiva serà molt menuda i la possible ineficiència introduïda serà petita en qualsevol cas.

Per a poder afirmar que la taxa proposada és petita, hem de veure òbviament en quin nivell de preus pre-vis a la taxa ens movem. Podríem buscar la informació de l'INE (preus mitjans per nit en hotels, apartaments, càmpings i albergs), però més que valors absoluts, per al conjunt de classes d'allotjament el que ens dóna són índexs. Com que interessa veure el pes que l'impost turístic pot tindre en la demanda, és més útil veure el pes que aquest pot tindre en el pressupost del viatger/turista. Segons dades recents per a agost del 2017, la despesa

diària per turista i dia fou de 116 euros per al conjunt de l'Estat i de 92 € per al País Valencià en les mateixes dates.¹ És a dir, l'impost turístic en qualsevol cas estaria

La idea que un nou impost sobre una activitat tan multidimensional com el turisme afecte poc o gens la demanda és comprensible si adoptem una visió complexa de la demanda.

al voltant del 2 % del pressupost del turista i, per tant, no és d'esperar que això supose una disminució de la demanda amb la consegüent incidència de la càrrega tributària sobre l'oferta dels allotjaments turístics.

Però hi ha també una altra qüestió lligada amb l'eficiència impositiva i és la possible existència d'ineficiències prèvies. És a dir, que en el «mercant» en qüestió, en aquest cas en el turístic, hi poden haver situacions que fan que aquest tinga inefficiències que l'allunyen d'una assignació de recursos que faça màxim el benestar social.

En el cas del turisme com a activitat econòmica, és evident que hi ha moltes diseconomies externes ocasionades pel turisme. És a dir, l'activitat projecta sobre la resta de l'economia i la societat part dels costos que genera, i això en una varietat d'àmbits que podem repassar breument.

- Per les infraestructures necessàries, efectes sobre el paisatge.
- Diseconomies de la concentració, residus, pol·lució.

1. INE: Despeses diàries mitjanes dels turistes internacionals segons la comunitat autònoma de destinació principal.

- Increment de costos de serveis públics no assumits pel sector.

Un exemple d'açò són els costos de creixement exponencial dels cossos de seguretat en municipis turístics, o bé els problemes de seguretat que patiran els veïns per l'increment dels costos en la provisió del servei públic de seguretat que pot no ser atés pels magres pressupostos municipals.

Tanmateix, també hi poden haver externalitats positives, lligades als beneficis sobre el territori en ambients rurals, en aturar o fins i tot revertir la despoblació.

De nou l'economia ens diu que un tribut sobre una activitat que tenia un efecte extern negatiu pot disminuir la ineficiència prèvia.

Al contrari, en el cas que aquest siga positiu, la decisió correcta des de l'economia del benestar és reduir el preu de mercat amb una subvenció.

Tot això ens porta a plantejar-nos si tota l'activitat turística és igual i si l'impost ha de ser uniforme o bé ha d'introduir diferències en el gravamen. Per a començar, caldria distingir entre grans tipus d'establiments: hotels, apartaments, cases rurals, albergs i càmpings.

Atesa la naturalesa dels costos externs que genera el turisme, no veiem arguments per a marcar diferències en l'impost en funció del nivell de luxe dels tipus d'establiments. En aquest sentit, val més aplicar la recomanació de la neutralitat impositiva per a limitar l'excés de gravamen que puga originar el tribut, i, d'altra banda, si es pretén corregir una ineficiència prèvia, la naturalesa d'aquesta aconsella aplicar la taxa a tots els establiments per igual. Ací hem de deixar clar que l'objectiu del tribut no és l'equitat sinó l'eficiència.

Ara bé, en el medi rural, la despoblació ocasiona danys al territori de caràcter mediambiental i d'altres danys de gran valor per molt que siguen difícils d'avaluar. ¿Què es perd quan s'abandona un poble o gairebé comarques senceres? Aquesta qüestió s'haurà de tindre en compte a l'hora de posar en marxa el tribut turístic, perquè justificaria una excepció als establiments turístics considerats allotjaments rurals, o bé l'aplicació de tipus de gravamen menors. Aquesta és una qüestió que cal tindre en compte a l'hora de discutir l'afectació impositiva del tribut.

La qüestió de la incidència del tribut, tanmateix, té a veure amb qui l'acaba pagant directament o indirectament. L'anàlisi d'incidència bàsica se centra en si el suportarà l'oferta (els hotelers, propietaris d'apartaments o d'altres establiments turístics) o la demanda (els turistes).

És ben sabut que al capdavall la incidència de l'impost dependrà de l'elasticitat de l'oferta i la demanda, és a dir que, a curt termini, suportarà més l'impost aquella part del mercat que tinga menys capacitat de resposta. No és objectiu d'aquest treball el càlcul d'elasticitats, però sí que podem fer unes consideracions basades en algunes dades per a endevinar la resposta del mercat a un increment marginal del preu com el que suposa l'impost turístic.

L'evolució de la demanda d'allotjaments turístics en els darrers anys i l'evolució dels preus, ens mostra una demanda bastant inelàstica. De fet, el que hi ha hagut són desplaçaments de la corba de demanda motivats per factors diferents dels preus que han fet que, malgrat l'augment en els preus, la demanda turística no haja fet més que pujar.

Establiments hotelers País Valencià. Dades mes d'agost

Agost/anys	Índexs de preus	Ocupació (pernoctes)
2008	100,00	3.227.055
2009	93,99	3.274.561
2010	91,21	3.345.004
2011	92,68	3.470.106
2012	92,40	3.504.218
2013	91,06	3.643.215
2014	94,95	3.635.345
2015	99,66	3.827.430
2016	109,50	3.936.825
2017	114,68	3.944.369

En el cas dels càmpings els resultats no són molt diferents. La demanda no sembla molt sensible als preus i sí a evolucions de variables externes que desplacen la corba, des de la crisi econòmica interna del país fins a esdeveniments polítics externs que alteren i molt el mercat turístic en el mediterrani.

Una altra informació de la qual ja disposem és l'efecte que l'impost turístic ha tingut en les comunitats veïnes de Catalunya i Balears. Segons les dades de l'INE el tribut no ha afectat ni les instal·lacions hoteleres, en què la taxa és més elevada ni els allotjaments de menor nivell de preus (albergs, càmpings, etc.), en què el gravamen és menor.

L'evolució dels índexs de preus en aquestes comunitats on s'ha aplicat el gravamen que ens ocupa, ens podria indicar si part de la taxa ha estat suportada pels hotels, atés que, en cobrar-se per separat, es reflectiria en l'índex de preus dels establiments bé un alentiment

del creixement o bé en una baixada. No ha passat res d'això com es pot veure en les següents dades. En el cas català disposem d'una sèrie més llarga perquè s'aplica des de l'1 de novembre del 2012.

Índexs de preus (base any 2008) en hotels per a Catalunya

Any	Índex
2008	100,00
2009	95,20
2010	96,44
2011	98,12
2012	100,63
2013	100,27
2014	104,89
2015	109,28
2016	113,98
2017	125,08

En el cas balear que es cobra des de l'1 de juliol de 2016.

Índexs de preus (base any 2008) en hotels per a Illes Balears

Any	Índex
2008	100,00
2009	96,04
2010	96,78

2011	101,68
2012	106,94
2013	112,31
2014	114,53
2015	121,07
2016	132,29
2017	141,86

En tots dos casos, s'observa que la introducció de l'impost sobre pernoctacions no ha aturat el moviment alcista en els preus, motivat per factors probablement externs. El que els economistes en diríem desplaçaments de la corba de demanda. Així, no es pot argumentar que la taxa haja suposat que una part siga suportada per l'oferta. Qualsevol reducció en la retribució dels factors d'aquestes empreses no pot emparar-se en els efectes de l'impost. De fet, és en els darrers anys de la crisi, quan els preus dels hotels repunten motivats per l'alleujament de la crisi econòmica, però sobretot per factors de política exterior que han afectat moltíssim la nostra competència en la riba sud del mediterrani.

Per tant, no sembla que l'impost turístic puga minvar la demanda de manera apreciable, tenint en compte l'evolució recent de les dades en el País Valencià, ni tampoc d'acord amb l'experiència comparada dels nostres veïns. La qual cosa també redueix el suposat impacte en els empresaris que, a mitjà termini, a més, podrien traslladar l'impost als treballadors com ens diu la teoria i com és de tómer, atesa l'evolució cap a la precarització en el mercat laboral turístic en general.

La idea que un nou impost sobre una activitat tan multidimensional com és el turisme afectarà poc o gens a la demanda és comprensible si adoptem una visió de

la demanda més complexa que la de la simple dependència de la quantitat demanada respecte a un preu. El turisme és una experiència que inclou l'allotjament com un element més i no necessàriament el més important. És per això que no podem acceptar l'argument dels qui calculen el que pot suposar eixe tribut en el preu d'un allotjament. Més aviat es tracta de veure com afecta el conjunt del pressupost de l'experiència viatgera, i per això és que el pes tan reduït pot produir perfectament una reducció nul·la en la demanda.

Ara bé, si l'efecte en la demanda és nul, podem dir que l'impost no produeix pèrdues d'eficiència, i que l'impost el suportaran aquells que ens visiten, que és del que es tracta.

2. ¿Què s'ha de fer amb els ingressos? ¿Què ens diu l'economia?

Un aspecte important sobre el qual cal reflexionar és si cal afectar l'impost al mateix sector turístic. És a dir, si cal lligar aquest ingrés del sector públic a un programa de despesa concret relacionat amb el sector turístic, siga en despesa corrent o d'inversions.

Si la justificació del nou tribut té a veure amb els costos externs generats per l'activitat turística, no té massa sentit afectar-lo de manera que l'ingrés retorne necessàriament al mateix sector. A més, cal recordar que la teoria econòmica alerta de l'efecte negatiu, des de l'eficiència econòmica, produït per la distorsió ocasionada per les subvencions: l'efecte crida.

En qualsevol cas, s'hauria d'evitar finançar amb l'impost, programes que suposen un abaratiment de costos laborals per al sector, ja de per si bastant precari en con-

dicions laborals i nivell de remuneració, i ens referim a fer-se càrrec amb eixos programes públics de prestacions que haurien de fer els hotelers als seus treballadors.

Tanmateix, sí que hi ha arguments per a afectar l'impost cap a inversions públiques en infraestructures necessàries o programes per a augmentar el valor afegit del sector turístic, com ara formació professional, diversificació de l'oferta amb ajuts públics, etc.

En aquest sentit, caldria plantejar-se l'afectació per a incentivar el turisme rural; aquesta política estaria plenament d'acord amb els arguments d'eficiència econòmica en gravar activitats que generen efectes negatius externs al mercat i finançar públicament un turisme que, en evitar o frenar el despoblament, té fortes economies externes positives.

3. Possibles efectes col·laterals que un impost turístic pot tindre sobre el sistema tributari en el seu conjunt

En l'apartat anterior, hem justificat que no té sentit exonerar determinats tipus d'allotjaments. Si més no, no estaria justificat per raons d'eficiència econòmica basada en les economies externes de l'activitat econòmica.

En línia amb aquest argument d'economies externes negatives, caldria replantejar-se l'impost per a incloure no només les pernoctacions en tota mena d'allotjaments, sinó les estades dels «creueristes», és a dir, aquells turistes que s'hi estan una jornada però que no pernocten perquè, de fet, ho fan fent travessia. Precisament és aquesta una activitat de fortíssim impacte en la ciutat a tots els nivells, però que, pel que ens interessa en aquest

paper, genera forts increments en la despesa pública, especialment municipal (neteja, ordre públic).

Ara bé, un sistema tributari ha de mirar les possibilitats pràctiques i reals de la seua aplicació. En aquest sentit, òbviament el punt feble són els apartaments turístics arrendats per propietaris particulars que no es dediquen a aquesta activitat més que de manera complementària en les seues rendes.

Certament això dificultaria sempre l'aplicació de l'impost, perquè ha de ser sempre l'oferent el que gestione i recapte el tribut *de manera separada al preu pactat*. En el cas de les empreses hoteleres, càmpings o albergs, això implica que el cobrament es faria de manera separada a la intermediació de l'agència o plataforma de contractació en línia.

L'exempció de l'IVA en els arrendaments no afectats a activitats empresarials o professionals per part de l'arrendatari (en el nostre cas, un turista), encara fa més opaca l'operació d'arrendament.

Tanmateix, la taxa es pot fer servir com un mitjà per a ajudar a aflorar rendes de capital immobiliari per arrendaments, la qual cosa beneficia l'impost sobre la renda.

En aquest sentit l'agència tributària hauria de demanar i si escau exigir (ací cal tindre la força del poder executiu per a fer-ho) la col·laboració de les noves plataformes en línia que fan d'intermediàries entre propietaris i arrendadors turístics. Això faria perfectament transparent la major part d'aquestes operacions, i contribuiria també a dos grans objectius del sistema tributari, com són la neutralitat impositiva i l'equitat horitzontal.

Contribuiria a la neutralitat perquè seria discriminator no gravar *de facto* o per llei, aquesta classe d'allotjaments turístics només per les dificultats pràctiques reals d'aplicar el gravamen. Però, més encara, la discriminació

seria especialment dolenta per a l'eficiència impositiva perquè, si de cas, el que estan fent aquests allotjaments turístics és crear més diseconomies externes que els hotels o els càmpings, a través dels *fenòmens de gentrificació*, que canvien per complet l'estructura social i la forma de vida en molts barris de determinades ciutats.

L'impost hauria de gravar totes les formes d'allotjaments i en particular els apartaments turístics en les ciutats.

I contribuiria a l'equitat perquè tot el que siga un tracte més general de la renda, independentment de la

seua font, evitant les fugides del circuit de control fiscal de l'administració, suposa una millora en l'equitat horitzontal del sistema tributari.

4. Conclusions des d'una perspectiva general que puguen ser útils per a un sector públic interessat en el benestar general de la ciutadania

En conclusió, ens sembla que l'impost turístic, al voltant dels 2 euros per dia i persona, no té prou pes sobre els preus i el pressupost diari mitjà dels turistes per a generar grans excessos de gravamen (mesura de la ineficiència econòmica introduïda pel tribut), a través de la reducció de la demanda.

Tampoc no s'ha de pensar en una forta incidència sobre el costat de l'oferta del sector, atesa la forta inelasticitat que està mostrant la demanda turística en el nostre territori i les comunitats autònomes veïnes, com ho posen de manifest els increments de preus i l'augment continuat de les ocupacions.

L'impost hauria de gravar totes les formes d'allotjaments i en particular els apartaments turístics en les ciutats per diverses raons: major neutralitat del tribut; són allotjaments que generen fortes diseconomies externes en forma de canvis de vida de barris sencers; i finalment, per les oportunitats que la taxa pot suposar per a col·laborar positivament amb el sistema tributari.

També, per les mateixes raons, hauria de gravar l'activitat dels creuers, aplicant l'impost als viatgers que venen en creuer per a visitar la ciutat.

Finalment, cal recordar la possible exempció en zones rurals i fins i tot la justificada afectació impositiva de la taxa turística a la promoció i impuls del turisme rural que ja s'ha comentat.

Publicacions de la Fundació Nexe

www.fundacionexe.org/publicacions

Col·lecció Demos

1. *La política lingüística al País Valencià. Del conflicte a la gestió responsable*, de Susanna Pardines i Nathalie Torres.
2. *El finançament dels valencians. Una insuficiència històrica*, de Rafael Beneyto Cabanes.
3. *Valencians i democràcia. Del malestar a la proposta*, de Carlos Villodres Iglesias.
4. *Una nova planta per als valencians. Possibilitats i límits per a l'organització política i administrativa del País Valencià dins la Constitució de 1978*, d'Andrés Boix Palop.
5. *El darrer cicle immobiliari al País Valencià. O el progrés de la misèria*, de Josep Lluís Miralles i Garcia.
6. *La ciutat construïda. Del pla urbanístic al procés ciutadà*, de David Estal, Ramon Marrades i Chema Segovia. Pròleg de Josep Sorribes.
7. *Un país nou. Valencianisme, prosperitat i democràcia*, Vicent Flor (editor).
8. *El valencianisme enfront d'Espanya. Una anàlisi estratègica*, d'Amadeu Mezquida.
9. *El tio Canya ha mort. Notes sobre la mecànica sociolingüística del valencià*, de Francesc J. Hernández.
10. *Poder i llengua. Les llengües de l'ensenyament al País Valencià*, de Vicenta Tasa i Anselm Bodoque.
11. *Un model productiu des del territori. Cap a la clusterització de l'economia valenciana*, de F. Xavier Molina.
12. *El dret civil valencià. L'assignatura pendent de l'autogovern*, de J. Tamarit, J. Palao, R. Vera.

Col·lecció Àgora

1. *Valors per a un republicanisme cívic valencià. Idees per a l'acció del valencianisme*, de Joan Alfred Martínez.
2. *L'endeutament dels ajuntaments valencians i les retallades a l'autonomia local (2010-2013)*, de Rafael Beneyto Cabanes.
3. *La qualitat normativa al País Valencià*, Claudia Gimeno

Amb l'Editorial Afers

1. *Nació i identitats. Pensar el País Valencià*, Vicent Flor (editor).
2. *Una nova via per a l'empresa valenciana*, Elies Seguí (editor).

missió

La Fundació Nexx té com a missió contribuir a la millora i al progrés de la societat valenciana mitjançant la generació, la difusió i el debat d'idees.

fundadors

Els fundadors de la Fundació Nexx són l'Associació Cívica Valenciana Tirant lo Blanc i diverses persones a títol individual.

objectius

Tenim la voluntat d'estendre la consciència nacional valenciana a la majoria de la població del País Valencià per a assolir el màxim d'autogovern i de cohesió social possibles. Volem aprofundir en el funcionament democràtic de les nostres institucions, i volem potenciar els trets culturals, lingüístics, socials i econòmics propis del poble valencià.

valors

La Fundació Nexe vol promoure la cooperació entre els agents socials en clau valenciana, democràtica, oberta i plural, transformadora i moderna. Aquestes són els valors que ens defineixen.

temes

Tractem múltiples temes que s'estructuren al voltant de tres eixos, sempre pensats en un marc valencià i global:

- enfortiment de la democràcia i de la cohesió social
- economia i sostenibilitat
- identitat, cultura i patrimoni
- feminisme i diversitat

activitats

Els objectius de la fundació es duen a terme per mitjà de diferents activitats: seminaris, jornades, presentacions de llibres, tertúlies, publicacions, convocatòries de beques i premis, etc. El principal mitjà de comunicació és la pàgina web fundacionexe.org. Mensualment enviem un butlletí digital en què s'informa de totes les novetats, al qual us podeu subscriure en la pàgina web.

Amb la col·laboració de



Col·lecció Àgora, núm. 4

Director acadèmic: Elies Seguí

Coordinador del Lab d'Economia: F. Xavier Molina

Primera edició: febrer del 2019

© del text: Asensi Descalç i Tormo

© d'aquesta edició: Fundació Nexè (www.fundacionexe.org)

Imatge de portada: ???

Producció: Jaume Ortola

www.riuraueditors.cat

Carrer de l'Agregació, núm. 1, 2n 1a

08041 Barcelona

ISBN: 978-84-946213-7-6

Dipòsit legal: B 6242-2019

#AgoraNexe4

fundació ▶ nexa

Idees per a la societat valenciana del futur