

La contribució del turisme en el finançament de l'Ajuntament de Barcelona: anàlisi de la situació actual i propostes de millora

José M Durán Cabré
UB & IEB
Novembre, 2017

CONTEXT

- El creixement del turisme ha estat espectacular durant les darreres dècades a Barcelona ciutat:
 - Nombre d'habitacions d'hotel: de 10.000 (1990) a 35.600 (2016)
 - Nombre de pernoctacions hotels: de 3,8 M (1990) a 19,1 M (2016)
- El turisme ha passat de tenir un paper menor en el conjunt de les activitats econòmiques de la ciutat (perfil bàsicament relacionat amb el turisme de negocis) a desenvolupar un pes fonamental en l'economia de la ciutat: 12% PIB (Garriga *et al.*, 2015).
- Amb el fort creixement del turisme es comencem a manifestar amb més intensitat els costos (externalitats negatives) que el turisme també pot provocar i que des de la literatura acadèmica es venen assenyalant: congestió, soroll, deteriorament.
- La política impositiva pot ser un bon instrument econòmic per tal de què els preus privats que paguen els turistes incorporin aquests costos socials. Si l'administració pública ho considera convenient, els recursos addicionals es poden destinar als barris més afectats per les externalitats negatives del turisme.

OBJECTIUS

- Analitzar les característiques econòmiques dels tributs relacionats amb el turisme
- Estudiar quines són les fonts de finançament actuals dels municipis en relació amb el turisme
- Proposar quines reformes es podrien introduir, en el cas de la ciutat de Barcelona, amb la finalitat d'incrementar la seva aportació

EL TURISME I ELS SISTEMES FISCALS

- A partir dels anys seixanta es comencen a introduir diversos tipus d'impostos, taxes o preus públics que recauen específicament sobre el sector turístic. A mesura que el turisme creix, també ho fa la seva potencialitat recaptatòria.
- Els impostos turístics, a més de ser una font addicional de recursos, tenen tres característiques que els fan especialment atractius des d'un punt de vista econòmic:
 - Són un instrument força eficient perquè la demanda turística en general reacciona poc davant un impost. Les distorsions provocades són menors.
 - Actuen com a substitut del preu de béns i serveis públics que també són consumits pels turistes. Els turistes, que es beneficien d'aquests serveis, contribueixin així al seu finançament.
 - Internalitzen els costos socials que provoca el turisme en el preu final que acaben pagant els turistes, millorant l'eficiència econòmica i provocant alhora un increment en la qualitat del turisme.

SITUACIÓ ACTUAL A BARCELONA

- Cap dels cinc impostos municipals regulats en el sistema de finançament municipal espanyol grava un fet imposable específicament relacionat amb el turisme.
- L'impost sobre les estades en establiments sí que té una relació directa amb el turisme, però és un impost autonòmic que preveu la cessió al menys d'un 50% de la recaptació a les administracions locals, però sempre afectat a projectes o actuacions relacionades amb el turisme.
Del total recaptat a Catalunya, 47,7 milions al 2016, el 50% es genera a la ciutat de Barcelona.
- La participació territorialitzada en l'IVA i els impostos especials sobre alcohol i hidrocarburs no té en compte l'impacte del turisme a nivell municipal.
El sistema de càlcul de la participació pren el consum autonòmic i la població de dret del municipi en relació a la població total de la comunitat autònoma.
No permet gravar el consum en el territori on aquest es produeix. I, a més, sens dubte perjudica a Barcelona, en no tenir en compte el consum ni de la població flotant ni del turisme.
- Les taxes que graven les terrasses de restaurants i bars i les taxes per l'estacionament a les Zonabus són les que tenen una major relació amb el turisme, però el seu pes recaptatori és molt menor.

SITUACIÓ INTERNACIONAL

- Existeixen diferents categories tributàries relacionades amb el turisme, però ens centrem en les dues més rellevants: els hotels i allotjaments i l'IVA.
- L'impost sobre les pernoctacions en hotels i altres tipus d'allotjaments és la categoria impositiva més directament relacionada amb el turisme que més s'ha vingut utilitzant en els sistemes fiscals. En països com França i Itàlia es va començar a aplicar fa més de cent anys.
- Als darrers anys, com a conseqüència del creixement generalitzat del sector turístic i d'unes necessitats financeres creixents de les administracions públiques, el nombre de governs que apliquen l'impost sobre les pernoctacions està incrementant-se notablement.
- Aquesta modalitat impositiva es caracteritza en general perquè la decisió sobre la seva aplicació i la recaptació correspon fonamentalment als governs locals: una llei del govern central regula els elements fonamentals de l'impost i estableix el grau d'autonomia tributària dels municipis.
- La configuració de l'impost varia considerablement: tipus impositiu (% o quota fixa), elements a considerar (categoria de l'hotel o preu de l'habitació), nombre màxim de nits, exempcions, etc.

SITUACIÓ INTERNACIONAL

- L'impost sobre les pernoctacions s'aplica conjuntament amb l'IVA, que de fet habitualment grava a un tipus impositiu reduït els serveis hotelers.
- L'IVA reduït (25 de 28 a la UE) es justifica per l'objectiu de reforçar la competitivitat internacional de la indústria turística de cada país. Això facilita la introducció de l'impost sobre les pernoctacions.
- El tipus impositius dels impostos sobre les pernoctacions acaben sent molt més baixos de la tributació total que hi hauria si es tributés als tipus generals de l'IVA de cada país.
- I a més, són els governs locals els que decideixen aplicar o no l'impost i amb quins tipus impositius, circumstància que amb l'IVA no es podria donar pel funcionament com a impost nacional.

SITUACIÓ INTERNACIONAL

- **ALEMANYA**
 - Un nombre creixent de ciutats aplica un impost sobre les pernoctacions hoteleres, però no totes les ciutats ho fan.
 - Frankfurt, Munich i Stuttgart no el tenen, però sí Berlín (5%), Colònia (5%) o Hamburg (segons el preu de l'habitació, entre 0,50 i 4 euros o més).
- **FRANÇA**
 - La meitat dels 6.000 municipis francesos apliquen l'impost sobre les pernoctacions.
 - Tipus entre un mínim de 0,20 euros i un màxim de 4 euros més, si l'aplica, un recàrrec del departament sobre els tipus del 10%.
 - París i Marsella: entre 0,22 i 4,4 euros, en total; Lió: el màxim arriba al 2,47 euros.
- **ITÀLIA**
 - Els ajuntaments poden decidir la seva aplicació i els tipus impositius.
 - Roma: pot arribar als 7 euros; Florència, Milà i Venècia: pot arribar als 5 euros.
- **PORTUGAL**
 - Lisboa l'aplica des de 2016: 1 euro; Porto no l'aplica de moment.
- **REGNE UNIT**
 - No l'aplica (però tipus general de l'IVA).

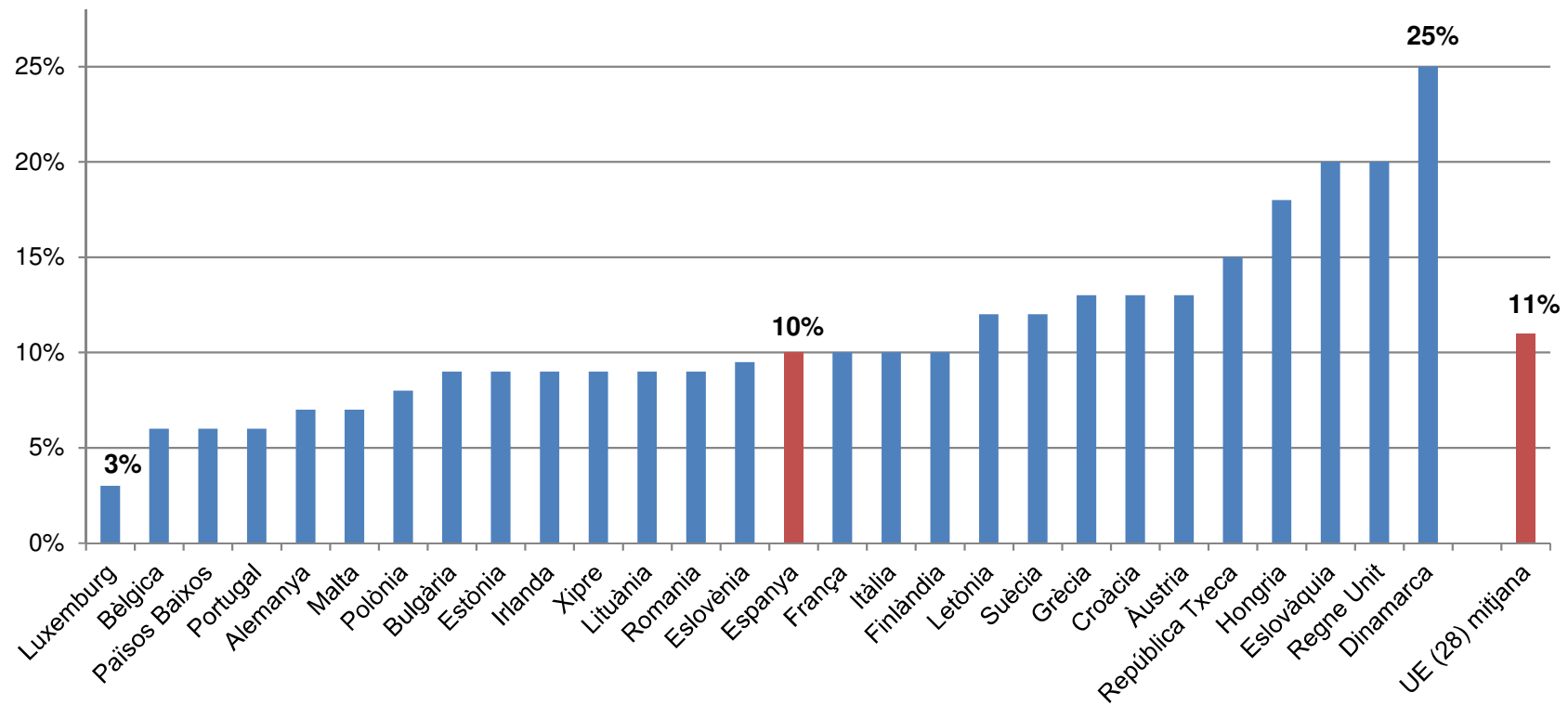
SITUACIÓ INTERNACIONAL

- L'IVA habitualment grava a un tipus impositiu reduït els serveis hotelers. 25 dels 28 estats membres de la Unió Europea apliquen tipus reduïts sobre els serveis hotelers.
- L'IVA s'utilitza com a instrument per fomentar la competitivitat del sector turístic d'un país

	Tipus general	Tipus hotels
UE (28) mitjana	21,46%	10,98%

SITUACIÓ INTERNACIONAL

Tipus impositiu IVA hoteleria. UE (28). 2017



SITUACIÓ INTERNACIONAL

- L'IVA habitualment grava a un tipus impositiu reduït els serveis hotelers. 25 dels 28 estats membres de la Unió Europea apliquen tipus reduïts sobre els serveis hotelers.
- L'IVA s'utilitza com a instrument per fomentar la competitivitat del sector turístic d'un país

	Tipus general	Tipus hotels
UE (28) mitjana	21,46%	10,98%

- L'IVA que grava a un tipus reduït els serveis de bars i restaurants en 16 dels 28 estats membres.

	Tipus general	Tipus restaurants
UE (28) mitjana	21,46%	14,95%

POSSIBLES PROPOSTES

- Finalitat : potenciar l'aportació que les activitats relacionades amb el turisme poden fer a les finances de l'Ajuntament de Barcelona i internalitzar les externalitats negatives generades.

AMB LA NORMATIVA ACTUAL DE LES HISENDES LOCALS

- IBI: possibilitat d'aplicar tipus diferenciats per béns immobles d'ús no residencial, si bé fins a un màxim del 10% dels valor màxims de cada ús cadastral. En l'actualitat a Barcelona no es diferencia segons usos.
- Taxes relacionades amb la utilització del domini públic: cal reforçar el lligam entre la utilitat derivada de la utilització privativa o aprofitament especial del domini públic i el seu valor de mercat.
En el cas de les terrasses de restaurants i bars, el sistema de càlcul que s'aplica no pot tenir una relació clara amb el valor de mercat:
 - a) Es fixa una tarifa bàsica igual per totes les activitats.
 - b) La categoria dels carrers corresponent a l'IAE, això pel conjunt d'activitats.
- Valorar la introducció d'una taxa sobre aquelles activitats que suposen un aprofitament especial del domini públic amb un ànim de lucre.

POSSIBLES PROPOSTES

REFORMA DE LA NORMATIVA ACTUAL DE LES HISENDES LOCALS

- Modificació del càlcul de la participació municipal en l'IVA i en els impostos especials de l'alcohol i els hidrocarburs, de tal manera que es tingui en compte el consum efectivament realitzat al municipi corresponent.
- Aprovació d'un impost municipal voluntari sobre les pernoctacions en hotels i altres allotjaments de tal manera que l'ajuntament corresponent:
 - Acorda la seva aplicació o no
 - Regula els tipus impositius dins d'un interval ampli que pot diferenciar segons categoria dels establiments, ubicació, nombre màxim de nits, exempcions, etc.
 - Afectat a polítiques turístiques en sentit ampli que inclogui polítiques de compensació d'externalitats negatives en determinades zones.
 - Catalunya i Balears haurien de ser compensades per l'Estat.
- IBI: possibilitat d'aplicar tipus impositius diferents sobre els béns immobles d'ús no residencial. Això seria un canvi a introduir en una futura reforma de la llei d'hisendes locals; tindria força sentit en el marc d'una reforma àmplia de la normativa que inclogui també l'IAE.