

Impost sobre les estades en establiments turístics

Una política pensada per millorar la competitivitat i sostenibilitat del turisme

Nom del programa

Impost sobre les estades en establiments turístics (IEET)

Programa impulsat per
Parlament de Catalunya

Àmbit

Administracions públiques

Tipologia d'avaluació

Impacte

Objectiu

Conèixer l'impacte de la introducció de l'IEET en la demanda turística

Període d'anàlisi

1999-2019

Avaluació encarregada per

Secretaria d'Hisenda del Departament d'Economia i Hisenda de la Generalitat de Catalunya a instàncies del Parlament de Catalunya (Moció 118/XII)

Avaluació realitzada per

Ivàlua

Avaluació realitzada per

Josep Andreu Casanovas (CEGOS) i Jordi Suriñach (UB)

Analista

Mireia Borrell Porta

Data de realització

Setembre 2022

L'any 2012 es va aprovar la creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics (IEET), i al 2017 una altra llei ampliava i modificava algunes tarifes. L'objectiu actual de l'impost és nodrir el Fons per al foment del turisme, un fons creat per la mateixa llei amb l'objectiu de millorar la competitivitat i sostenibilitat de Catalunya com a destinació turística, i internalitzar les possibles externalitats causades per l'activitat turística. La intervenció està en línia amb mesures aprovades a diferents països europeus – només 8 dels 27 països de la UE no disposen d'aquest impost – però l'evidència internacional sobre l'efectivitat de les mateixes és encara escassa. A Espanya, les Illes Balears i Catalunya són les úniques comunitats que tenen implantat aquest impost.

L'impost es crea en un context de crisi europea. És una resposta dirigida a incrementar ingressos públics així com a millorar la competitivitat i sostenibilitat d'una de les fonts de riquesa de Catalunya: el turisme.

L'avaluació busca identificar l'efecte de l'impost sobre la demanda turística. Des de la modificació de l'impost al 2017 no s'havia avaluat l'efecte d'aquest impost, i

per tant, el valor afegit de l'avaluació és elevat.

L'efecte de l'impost sobre la demanda turística no és significatiu. L'anàlisi es fa amb una doble metodologia –models ARIMA i models de regressió amb controls– que li dona robustesa. La introducció de l'impost turístic al 2012 o la modificació tarifària del 2017 no ha tingut un efecte significatiu sobre la demanda turística.

La recaptació de la llei té l'objectiu de millorar la competitivitat i sostenibilitat de Catalunya com a destinació turística.

Problemàtica i intervenció

La crisi econòmica del 2008 va fer repensar el model de país de moltes economies desenvolupades i va generar unes necessitats en matèria d'ingressos que es van traduir en mesures fiscals i tributàries per part de molts governs europeus. Al mateix temps, la crisi climàtica posa de manifest que algunes activitats econòmiques s'han de repensar i adaptar de manera urgent. En aquests contextos de canvis constants es crea i modifica l'impost sobre les estades als establiments turístics per alimentar el Fons per al foment del turisme, que té com a objectius millorar la competitivitat i sostenibilitat del turisme a Catalunya.

Millora de la competitivitat i sostenibilitat del turisme

L'impost es crea en un context de crisi europea que ha fet evident els problemes estructurals de l'economia catalana, i és una resposta dirigida a incrementar ingressos públics així com a millorar la competitivitat d'una de les fonts de riquesa de Catalunya: el turisme. La modificació de l'impost al 2017 segueix un raonament similar, utilitzant mesures de caràcter tributari per incrementar l'eficàcia i equitat de les polítiques públiques davant de problemes globals tals com el canvi climàtic.

La demanda turística i l'impost

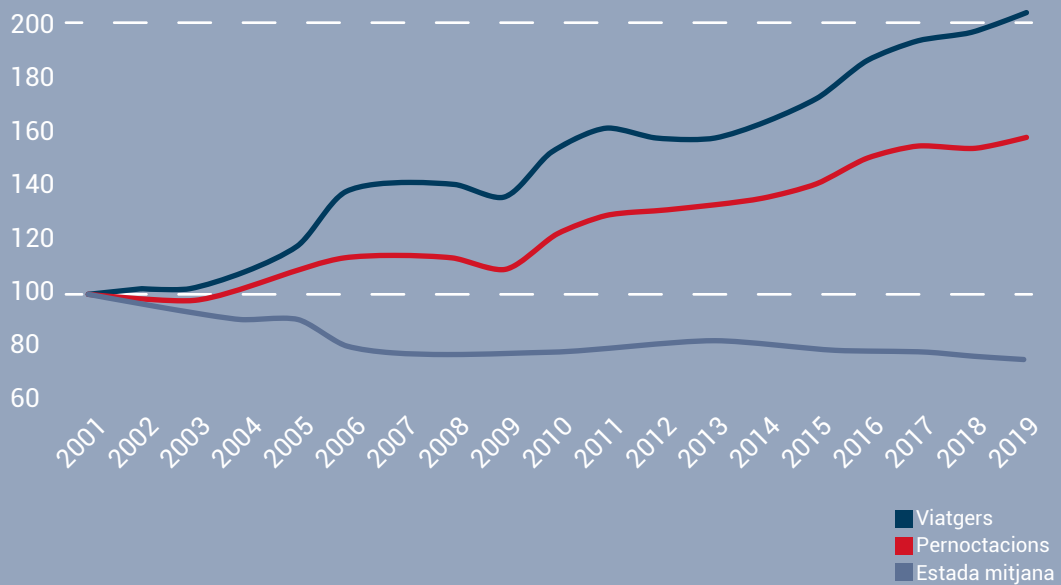
La demanda turística va evolucionant i adquirint noves tendències segons el context. En el cas de Catalunya, mentre que el nombre de viatgers allotjats en establi-

ments hotelers i les pernoctacions han incrementat de manera sostinguda des de l'any 2001 fins al 2019 les estades mitjanes s'han reduït. Aquest descens és un comportament generalitzat a nivell d'Espanya i és fruit d'un canvi pel qual els viatges de llarga estada són substituïts per viatges de més curta estada però més freqüents.

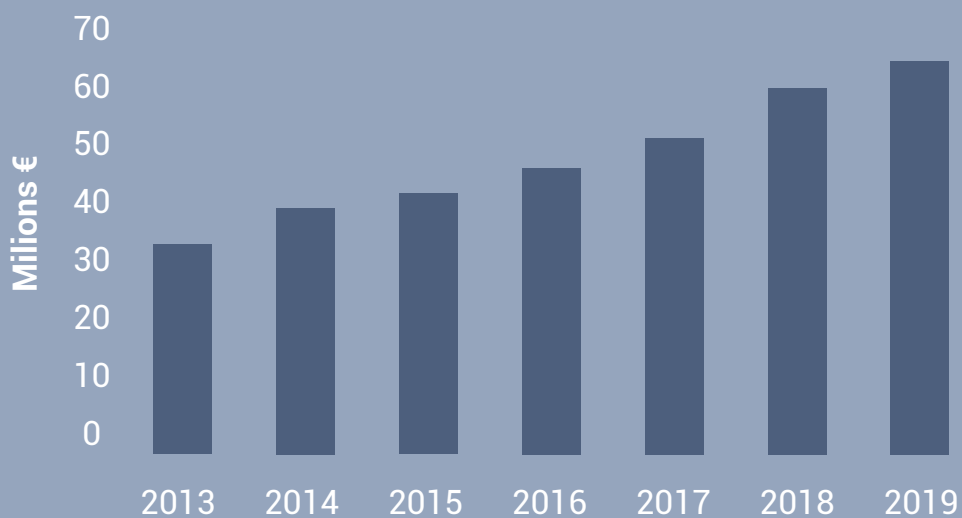
L'IEET grava "la singular capacitat econòmica de les persones físiques que es posa de manifest amb l'estada en els establiments subjectes a l'impost". El fet imposable és l'estada, per dies o fraccions, amb pernoctació o sense, que fan els contribuents en certs establiments turístics. Al 2017 s'inclou una tarifa per l'habitatge d'ús turístic i es desdobra la tarifa pels creuers.



Viatgers, pernoctacions i estada mitjana. Sèries indexades. Catalunya



Recaptació Impost turístic



Avaluació

En aquest informe s'avalua l'efecte de l'impost turístic sobre la demanda turística a Catalunya. És el primer estudi que analitza tant la implementació de l'impost com el canvi de tarifes del 2017, tot utilitzant dades recents fins al 2019 i diferenciant els efectes per tot el territori, així com per les tres marques turístiques: Barcelona, Costa Brava i Costa Daurada. A més a més, l'anàlisi s'efectua diferenciant entre residents a l'estat espanyol i estrangers.

Objectius i metodologia

L'objectiu és avaluar si la implantació al novembre de 2012 de l'impost sobre les estades en establiments turístics, així com la seva modificació al 2017, ha modificat:

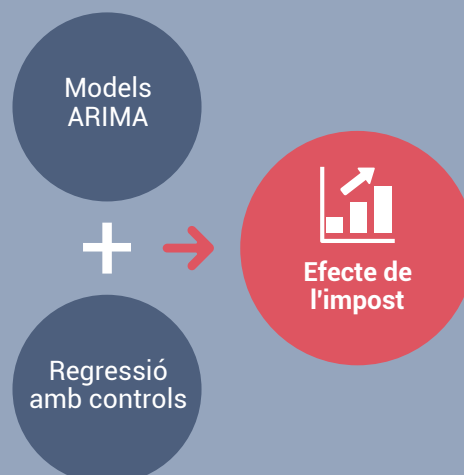
- El nombre de turistes que s'allotgen en establiments hotelers a Catalunya
- El nombre de pernотacions en establiments hotelers
- L'estada mitjana dels turistes

Per tal d'assolir aquest objectiu, primer es presenta l'evolució de les principals variables turístiques a Catalunya i a altres Comunitats Autònomes que no han aplicat aquest impost per tenir una primera aproximació comparada entre elles.

Seguidament, es presenta l'avaluació del seu efecte a partir de dues anàlisis. La primera presenta l'anàlisi de l'evolució mensual de variables turístiques a Catalunya via models ARIMA. La segona presenta l'avaluació a partir de l'anàlisi de l'evolució trimestral via models de regressió.

L'avaluació serveix per conèixer l'efecte de l'impost turístic sobre la demanda turística a Catalunya.

Metodologia d'avaluació de l'IEET



En general, l'efecte de l'impost ha estat limitat, i la robustesa dels resultats s'ha vist compromesa per la manca de dades.

Models ARIMA

- En primer lloc, s'analitza si els períodes considerats (novembre 2012 i abril 2017) es consideren observacions atípiques o outliers, utilitzant l'aplicatiu TRAMO del Banc d'Espanya.
 - Si de l'aplicació del programa TRAMO es detecta que les observacions de novembre 2012 i/o abril 2017 són outliers, l'impost turístic haurà afectat el comportament de la variable de demanda turística considerada.
- En segon lloc, el programa TRAMO determina de manera automàtica el model ARIMA més adequat associat a la sèrie (així com la sèrie linearitzada), i es modelitza aquesta sèrie incorporant a la modelització les dues variables fictícies impost 2012 i impost 2017 abans esmentades.
 - Si alguna de les dues variables d'intervenció (impost 2012 o impost 2017) és significativa estadísticament implica que la introducció (o modificació de la tarifa) de l'Impost va afectar el comportament de la sèrie turística analitzada.

Models de regressió

- S'analitza si els paràmetres associats a les variables IMPOST i IMPOST2, són explicatives de la variable endògena (successivament, pernoctacions hoteleres, viatgers i estada mitjana).
- El model de regressió analitza els determinants de la variable a explicar (o variable endògena) a partir d'un conjunt de variables explicatives que serveixen per "controlar" (eliminar) els efectes espuris que podrien recollir les variables impositives esmentades.

S'ha analitzat l'evolució mensual de variables turístiques a Catalunya via models ARIMA i l'anàlisi de l'evolució trimestral via models de regressió.



Resultats

L'avaluació ha demostrat que l'impost no ha tingut un efecte rellevant en la demanda turística que continua creixent, tot i que hi ha hagut alguns canvis de comportament per part dels turistes.

L'anàlisi descriptiva suggereix una demanda creixent i un canvi de comportament dels turistes.

Tant el nombre de viatgers allotjats en establiments hotelers, així com les pernoctacions, han incrementat de manera sostinguda des de l'any 2001 fins l'any 2019, en un 100% i un 58% respectivament. Per contra, les estades mitjanes s'han reduït pel mateix període en un 22%. El descens de l'estada mitjana va ser generalitzat a tota Espanya i és fruit d'un canvi en el comportament de la demanda que va anar substituint els viatges de llarga estada per viatges de més curta estada, però més freqüents.

L'anàlisi descriptiva comparada posa de manifest que les dades de Catalunya són en molts casos millors que les obtingudes per altres destinacions.

Per tant, la introducció de l'impost no sembla que hagi tingut cap efecte en l'evolució de les dades de la demanda.

L'impost no ha tingut un efecte rellevant sobre la demanda turística.

La principal conclusió de l'estudi, que es deriva de l'anàlisi dels resultats obtinguts a partir de la tècnica emprada més adequada (model de regressió) i a la variable que millor resumeix la demanda turística (les pernoctacions), és que la introducció de l'impost turístic al 2012 o la modificació tarifària del 2017 no ha tingut un efecte significatiu sobre la demanda turística. Aquest efecte es dona tant pel conjunt de Catalunya com de les tres marques analitzades.

L'impost no ha tingut un efecte significatiu sobre la demanda turística.

Aprentatges

La disponibilitat de dades ha estat clau per entendre l'efecte de l'impost

El disseny d'intervencions de polítiques públiques hauria d'assegurar la creació de i/o accés a dades que en permetin l'avaluació.

Les polítiques públiques son més avaluables quan tenen objectius clars

La modificació de la llei al 2017 implica l'existència d'un doble objectiu –millorar la competitivitat i internalitzar potencials externalitats– que dificulta l'enfoc de l'anàlisi.

Les avaluacions holístiques son més informatores

La recaptació de l'impost va destinada a dotar el Fons per al foment del turisme, però es desconeix l'ús dels recursos obtinguts per l'impost.

Recomanacions



Avaluar l'ús dels recursos obtinguts per l'impost

La llei preveu que la recaptació de l'impost nodreixi el Fons per al foment del turisme, i per tant, seria bona pràctica disposar d'un seguiment del destí d'aquests recursos i avaluar-ne el seu ús.



Avaluar de manera coordinada entre departaments de la Generalitat de Catalunya

El Fons per al foment del turisme depèn d'un departament de la Generalitat diferent al que regula l'impost, la qual cosa suggereix que la coordinació entre departaments en matèria d'avaluació és essencial si es vol entendre de manera holística l'efecte de l'impost.



Establir uns objectius clars i avaluables a l'hora de dissenyar polítiques públiques

La Llei 5/2017 modifica l'impost creat per la llei 5/2012 de tal manera que l'impost esdevé, al menys parcialment, de caràcter pigouvià, a l'incloure en els seus objectius la internalització de possibles externalitats. El redactat final de la llei dificulta entendre l'objecte principal de l'impost.

Podeu consultar l'informe complet a ivalua.cat