

P<sup>3</sup>T, JOURNAL OF PUBLIC POLICIES AND TERRITORIES

Tourism , development and territory

Nº 3, October-November 2012, pp. 30-38

<http://www.politicsandterritories.com>

## EL FINANÇAMENT DEL TURISME ALS MUNICIPIS I LA TAXA TURÍSTICA A CATALUNYA

XAVIER FONT URGELL

Departament de Geografia Física i Anàlisi Geogràfica Regional

Universitat de Barcelona

RECEIVED: NOVEMBER 15 2012

### Resum

El 2012 és l'any de la taxa turística. El debat sobre l'aplicació de la taxa ve de lluny, però es podria dir que aquest cop no ha generat el debat que va desencadenar en altres ocasions. Tot i l'arribada d'aquest nou ingrés, els gestors del sector públic local es debaten encara entre la recerca de l'equilibri dels pressupostos i la necessitat de mantenir la qualitat de les seves destinacions en un mercat d'oferta creixent i un entorn de gran competitivitat.

PARAULES CLAU: taxa turística, finançament, municipis turístics, turisme, destinacions

### Abstract

2012 is the year of tourist taxes at Catalonia. The debate around tourist taxes is not new but currently it does not unchain the same debate as does in past times. In spite of the new income, the public sector administrators are still arguing about the balance between budgets and the destinations quality taking into account the increasing offer market and the competitiveness.

KEY WORDS: tourist taxes, financing, tourist local councils, tourism, destinations

### Resumen

El 2012 es el año de la tasa turística. El debate sobre la aplicación de la tasa viene de lejos, pero se podría decir que esta vez no ha generado el debate que se desencadenó en otras ocasiones. A pesar la llegada de este nuevo ingreso, los gestores del sector público local se debaten todavía entre la investigación del equilibrio de los presupuestos y la necesidad de mantener la calidad de sus destinos en un mercado de oferta creciente y uno entorno a gran competitividad.

Palabras clave: tasa turística, financiación, municipios turísticos, turismo, destinaciones

## 1. El debat sobre la taxa turística 8 anys després del Congrés de Turisme de Catalunya a Girona

Des de l'1 de novembre s'aplica a Catalunya per primera vegada un impost que grava les estades turístiques a Catalunya coneguda com a "taxa turística". Des de començaments d'any es va començar a confeccionar aquest nou impost que és en aquests moments l'únic d'aquesta tipologia que s'aplica a l'estat espanyol.

No oblidem, però, que ja va existir una experiència a les Illes Balears que va ser batejada com a l'ecotaxa balear. L'ecotaxa va ser un impost vigent a les Illes entre 2001 i 2003. Va ser un dels projectes més importants del govern del Pacte de Progrés de Francesc Antich a les Illes Balears. Consistia en un impost que pagaven les persones que pernoctaven als establiments hotelers i que tenia com a principal objectiu millorar el medi ambient que el turisme anava degradant. Va topiar amb l'oposició frontal dels hotelers i del Partit Popular balear. Va tenir una vida molt curta: es derogà al mateix Parlament de les Illes Balears el 22 d'octubre de 2003, poc després del retorn al govern de Jaume Matas després de les eleccions autonòmiques de 2003.

Fa tot just 8 anys, entre el 15 i el 17 de desembre de 2004, es va dur a terme a Girona el II Congrés de Turisme de Catalunya. En aquest congrés, organitzat pel sector privat, tot i que sota el lema "*el congrés de tots, per a tots*" es va parlar molt sobre la possibilitat d'implantar una taxa turística, tant en la sessió prèvia celebrada a Barcelona com a les plenàries dedicades al finançament del turisme a Girona; i malgrat la insistència del sector públic a través de la Federació de municipis de Catalunya, de l'Associació catalana de municipis i comarques i d'alguns alcaldes presents, una de les quatre conclusions del congrés va ser que "***la taxa turística no és la solució per al finançament dels municipis turístics***". En aquells moments es va perdre la possibilitat i l'oportunitat d'estudiar aquest instrument que en altres contextos internacionals s'utilitza sense gaire polèmica.

Ara ja tenim una taxa turística, però no és la taxa que soluciona el finançament dels municipis turístics, si no la que neix per donar una mica d'aire a les finances de la Generalitat de Catalunya, en un context totalment diferent al que ens trobàvem fa 8 anys. Massa tard per poder recuperar l'essència original del debat del Congrés de Girona.

En aquella ocasió, els arguments que es van fer servir des de les patronals del sector eren variats: la mala imatge que generava a la destinació turística d'un nou impost, la possibilitat que els operadors turístics "castiguessin" Catalunya desviant els turistes a altres destinacions alternatives, el fet que fos sempre l'empresari el que acaba fent de recaptador d'impostos, el desconeixement de la destinació final de la

recaptació obtinguda per aquest nou impost, i que ja hi havia prou impostos, entre d'altres raons. Però des del sector públic es va insistir en la necessitat d'estudiar totes les fórmules possibles que poguessin contribuir a minvar el dèficit pressupostari dels municipis turístics.

Però quin és l'origen real del problema? Tenen raó els municipis que acullen turistes quan reclamen més finançament per a les seves activitats? Quan parlem del finançament del turisme a què ens estem referint?

## **2. El finançament dels municipis: el paper del turisme en els pressupostos locals**

“Tots” els municipis a Catalunya tenen un problema endèmic de finançament que s'ha agreujat amb la crisi econòmica i de confiança que estem patint des de 2008. L'origen d'aquest problema és el decalatge entre els ingressos que tenen els governs locals i la necessitat de prestar tots els serveis locals necessaris.

D'on venen els ingressos dels ajuntaments? En termes generals podríem dir que els ingressos provenen, per una banda de transferències d'altres administracions (Estat i Generalitat) en base als serveis obligatoris i tenint en compte la base de la població resident censada, no l'assistida (que sumaria la població turística o estacional a la censada); i per altra banda del finançament propi a través d'impostos, preus públics i taxes. En percentatges, això significa aproximadament un 60% de finançament propi. Per tant es pot dir que hi ha una certa capacitat municipal de generar ingressos.

Malauradament aquesta capacitat ha estat històricament molt condicionada per un augment important i sostingut dels impostos generats a partir de l'activitat constructora: l'impost de bens immobles (IBI), l'impost sobre construccions, quotes d'urbanització, plusvàlues; i per altra banda, per la pràctica desaparició de l'impost sobre activitats econòmiques (IAE) en els municipis on la seva activitat econòmica està orientada als serveis, i que afecta especialment els municipis amb activitat turística. La necessitat de generar ingressos va acabar abocant els governs municipals a incentivar una activitat constructora que en molts casos ha deteriorat el principal actiu del turisme: el territori, amb efectes irreversibles.

Finalment la crisi de l'activitat constructora ha acabat “matant” aquesta font d'ingressos extraordinària, que s'havia convertit en la finançadora ordinària dels serveis no obligatoris, entre els quals, el turisme.

La Diputació de Barcelona va iniciar l'any 2001 una línia de recerca amb l'Institut d'Economia de Catalunya amb l'objectiu de conèixer les prioritats de despesa

dels ens locals de Catalunya. Dins aquesta línia de treballs, l'informe "La Despesa dels municipis catalans en serveis no obligatoris 2003-2009" reflecteix de forma alarmant que de mitjana, el 26,1% dels pressupostos municipals es destina a despesa no obligatòria (301,05 € per habitant). Per despesa no obligatòria entenem aquella despesa que es consigna malgrat que no està inclosa en la normativa que regula els serveis obligatoris dels municipis<sup>1</sup>.

En un dels treballs inclosos en aquesta línia de recerca<sup>2</sup> "quedava palès que només un 33'6% de la despesa no obligatòria rebia un finançament específic; la resta havia de sortir majoritàriament d'ingressos no finalistes o de taxes i preus públics. En l'informe no s'inclou l'anàlisi d'aquells serveis que es convertirien en obligatoris per desplegament de la normativa aprovada pel Parlament de Catalunya. Aquesta anàlisi seria força interessant, ja que molt poques vegades es té en compte que les obligacions que regulen aquestes iniciatives legislatives repercuteixen directament en unes necessitats de finançament importants. Aquest seria el cas dels municipis turístics que quedarien regulats per la Llei 13/2002 de 21 de juny de 2002 de Turisme de Catalunya en la qual els serveis obligatoris que han de prestar per llei en ser reconeguts com a municipis turístics, com ara l'atenció i orientació als turistes mitjançant oficines de turisme, seguretat ciutadana i protecció civil, la promoció i protecció de recursos turístics, etc. no venen acompanyats de cap finançament ordinari específic. Tanmateix, ara per ara, cap municipi català ha estat declarat turístic a efectes d'aquesta llei.

L'activitat turística és una de les "despeses no obligades" a les quals fan esment els estudis esmentats. Tot i que aquesta activitat no representa més que el 1'89%<sup>3</sup> de la despesa no obligatòria a la que fan front de mitjana el municipis de Catalunya, val la pena remarcar que només el 8'3%<sup>4</sup> rep algun finançament específic. A més, en les despeses comptabilitzades no es té en compte més que aquelles directament relacionades amb serveis turístics (oficines d'informació turística, despeses de promoció, etc.) i no aquelles que es veuen incrementades per l'augment de visitants o turistes (seguretat, neteja, etc.). La seguretat i la protecció civil és un dels temes més importants: si en la mitjana dels municipis catalans aquesta despesa, considerada no obligatòria, només es cobreix amb un 2'9%<sup>4</sup> per finançament directe, ens podem imaginar quin percentatge de finançament es rep en un municipi turístic on la plantilla

---

<sup>1</sup> La normativa que regula els serveis obligatoris a prestar per part dels ajuntaments pot ser estatal o bé a partir d'iniciatives legislatives del Parlament de Catalunya.

<sup>2</sup> La despesa de caràcter discrecional dels ajuntaments i el seu finançament. Exercici 2001. Elements de debat territorial núm. 20. Institut d'Economia de Catalunya. Diputació de Barcelona. 2004.

<sup>3</sup> Mitjana entre 2003 i 2009

<sup>4</sup> Dades de 2001

de policia municipal s'ha de dimensionar en funció de la població assistida que pot tenir el seu territori en temporada alta?

### 3. Cal mantenir la competitivitat turística de les destinacions

La manca de finançament específic per als serveis no obligatoris prestats pels ajuntaments té dues conseqüències clares:

- una possible disminució en la qualitat dels serveis prestats i
- l'abocament de l'ajuntament cap a una cursa a la recerca de finançaments alternatius indirectes per mantenir la qualitat i quantitat del servei.

I per què el món local vol específicament més finançament per a l'activitat turística? Bàsicament per a dues raons:

- per poder donar serveis de qualitat a tota la població assistida i no només a la resident.
- per mantenir la competitivitat del municipis envers l'activitat turística i afavorir la consolidació de destinacions de qualitat.

Tenint en compte aquestes realitats ens podem permetre el luxe de "no estudiar" les possibilitats de complement financer per al mon turístic local que poden significar l'aplicació d'una determinada taxa turística?

### 4. I per què no una taxa turística?

En el mateix Congrés de Turisme de Girona, en diferents aportacions ja es podia afirmar que aquesta taxa tampoc podria ser la solució a tots els problemes financers dels municipis turístics, que indubtablement passa per reconèixer la singularitat dels municipis turístics i vincular-ne el finançament a la població assistida<sup>5</sup> i per una

---

#### <sup>5</sup> Conclusió número 8 del II Congrés de Turisme de Catalunya:

El municipi turístic està obligat a prestar uns serveis públics a la població visitant. Aquesta necessitat extraordinària de despesa no té un reconeixement en el finançament local: no existeixen fons d'ingressos propis específics ni les subvencions i participacions en els ingressos de l'Estat i de la Generalitat tenen en compte la població real assistida, sinó que es limiten a considerar la població censada, concepte totalment obsolet en un país on el turisme és la principal activitat econòmica. Es proposa que els nostres representants polítics incloguin en la reforma de l'Estatut d'Autonomia el reconeixement de la singularitat dels municipis turístics i vincular6 ne el finançament necessari per garantir serveis públics a la població flotant o assistida.

reforma important de la participació en els impostos de l'Estat<sup>6</sup> (només com exemple, l'IVA que paguen les administracions locals a l'Estat per la compra de béns i serveis supera en molts casos les transferències rebudes del propi Estat). Tanmateix per què no avançar en un complement financer específic per a destinacions turístiques que permeti actuacions per mantenir la seva competitivitat?

Com dèiem, la taxa turística no solucionarà el problema del finançament local, que es dona en tots els municipis. Caldrà tenir una sensibilitat especial per aquells municipis o destinacions que han de donar servei a una població estacional molt més gran que la censada (amb casos importants al litoral català).

Però també cal mantenir la competitivitat d'aquestes destinacions a través de:

- la millora constant de la qualitat dels recursos, els serveis i el territori.
- accions de promoció

El negoci turístic ja fa anys que ha entrat clarament en un període on l'oferta és superior a la demanda, i actualment hi ha mercats molt castigats per la crisi com ara el mercat intern català i espanyol, del qual depenen moltes destinacions. Per mantenir la competitivitat cal que aquestes es situïn en un nivell que les permeti continuar dins del mercat o bé, en alguns casos, recuperar-lo. Per a això calen unes accions específiques que requereixen un finançament especial.

Per altra banda estem d'acord que cal millorar la promoció de les destinacions. La promoció de les destinacions al nostre país ha estat recolzada de forma clara per les administracions públiques, fins al punt on es pot admetre que precisament les administracions han centrat la seva aplicació pressupostària en les accions de promoció i màrqueting oblidant en molts casos les accions tant o més importants de millora de la competitivitat, la preservació dels recursos i la creació de productes conjuntament amb els empresaris.

---

**<sup>6</sup> Conclusió número 9 del II Congrés de Turisme de Catalunya:**

Cal una millora del finançament dels municipis turístics, per tal d'evitar que els ajuntaments supleixin els ingressos que no reben per una recaptació basada excessivament en l'activitat immobiliària i urbanística, la qual no és compatible amb un model de turisme sostenible i pot posar en perill la qualitat i bellesa del territori, que és un dels principals recursos turístics de Catalunya. La necessitat vital de recursos dels municipis turístics per tal de satisfer la demanda de serveis obliga els ajuntaments a buscar recursos extraordinaris. Aquesta recerca d'ingressos pot fer entrar en conflicte el desig de preservar el paisatge i el territori i la necessitat de resoldre una prestació necessària de serveis públics al turisme. Cal reformar la Llei d'hisendes locals per tal que les participacions en els impostos de l'Estat reflecteixin la recaptació impositiva local derivada de l'activitat econòmica i turística, o bé que tinguin com a criteri principal de repartiment la població assistida, i no purament la població censada.

Des del sector privat es demana un esforç especial del sector públic en promoció. I és el mateix sector empresarial, que històricament no ha col·laborat amb el sector públic en la promoció de la destinació, qui de manera clara ha negat o qüestionat la possibilitat d'estudiar determinades taxes com a formes de finançament complementari d'aquesta promoció.

## 5. Quina taxa tenim? Quina taxa turística necessitem?

L'aplicació d'una taxa o impost havia de ser estudiada de forma metòdica per tal d'evitar la situació que es va produir a les Illes Balears, on els arguments polítics van ser prioritaris a l'hora de fer-la fracassar. Les possibilitats podien ser infinites si el sector turístic hagués aprofitat l'oportunitat de "gestionar" l'aplicació d'una taxa que tard o d'hora s'havia d'implementar: una taxa autonòmica, una taxa local com la que s'aplica en molts municipis francesos, una taxa aplicable directament als turistes i visitants o bé directament als empresaris turístics.

I finalment, en un context gens desitjable per al sector turístic, el govern de la Generalitat, dins de la Llei 5/2012 de 20 de març de 2012 de mesures fiscals financeres i administratives, crea l'Impost sobre estades en establiments turístics.

El marc en el qual es crea l'impost ens explica també l'estructura d'aquest. Es dissenyen un seguit de mesures per contribuir a la millora del finançament de la Generalitat com queda ben explícit en a l'inici del Preàmbul<sup>7</sup>. La necessitat d'incrementar els ingressos de la Govern de Catalunya ha vist en la taxa turística una oportunitat per finançar, si més no, els seus pressupostos de turisme. És per això que finalment tenim una taxa autonòmica, com la discutida ecotaxa balear, i no una taxa local.

---

### <sup>7</sup>Preàmbul de la Llei 5/2012

Juntament amb la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2012, es presenta aquesta llei de mesures fiscals, financeres i administratives i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics, que s'estructura en tres títols: el primer, dedicat a les mesures fiscals; el segon, dedicat a les mesures relatives al règim jurídic de les finances públiques i a les mesures en matèria de funció pública, i el tercer, relatiu a la creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics. En conjunt, aquesta llei conté cent setze articles, als quals cal afegir les disposicions addicionals, transitòries, derogatòries i finals corresponents, que la completen.

Catalunya, com totes les economies del seu entorn, pateix les conseqüències de la crisi econòmica i financera internacional. Precisament, els problemes estructurals de l'economia catalana que han conduït a aquesta crisi i les seves repercussions il·lustren la necessitat urgent d'algunes de les mesures adoptades en les disposicions d'aquesta llei. Per aquest motiu, algunes mesures es dirigeixen a incrementar els ingressos –entre aquestes, les mesures tributàries recollides en els títols I i III–, i altres tracten de reduir la despesa pública, fonamentalment les que recull el títol II, que pretenen una estratègia de racionalització dels recursos humans al servei de l'Administració catalana.

Sense entrar en l'estructura de l'impost, el resultat final és un impost que grava les estades dels turistes en allotjaments, recaptada pel Govern a través dels establiments d'allotjament (i els creuers com a novetat mundial)<sup>8</sup>. Del total de la recaptació, un 70% anirà a parar a un Fons de Foment del Turisme gestionat per la Generalitat a través dels departaments competents en Economia i Turisme seguint criteris d'una Comissió Gestora formada per representants de la Generalitat (Economia i Turisme), el sector privat (representants dels establiments d'allotjament) i el sector públic (entitats municipalistes de Catalunya). El fons, tal i com preveu la Llei 5/2012, s'ha de destinar a:

- a) La promoció turística de Catalunya.
- b) L'impuls del turisme sostenible, responsable i de qualitat, i la protecció, preservació, recuperació i millorament dels recursos turístics.
- c) El foment, la creació i el millorament dels productes turístics.
- d) El desenvolupament d'infraestructures relacionades amb el turisme.

Tanmateix, s'haurà de garantir que un 40% d'aquest anirà destinat a la promoció turística de Catalunya.

I els ajuntaments? Aquests només rebran un 30% del que es recapti en el seu municipi, i si no arriba a 6.000 € de recaptació anual, aquesta anirà a parar al consell comarcal que li correspongui de forma acumulada a la resta de municipis que tampoc arribin a recaptat 6.000 €. I en què s'ho podran gastar? En el finançament d'actuacions concretes en l'àmbit de la promoció turística. Ens podem preguntar en quines accions de promoció turística es gastaran aquest 30%? No tenim la resposta i no ens queda clar si podrà destinar-se als principals problemes dels municipis turístics: seguretat, atenció al visitant, millora de la destinació.

Cas a part mereix l'ajuntament de Barcelona, que ingressarà aproximadament un 34% del total recaptat, ja que les seves tarifes són una mica superiors que a la resta de Catalunya i se li assigna a més un 50% d'aquest escriu en les quotes. No hi ha una argumentació legal d'aquesta discriminació positiva, però en el sector es justifica aquesta diferenciació pel paper de motor que té Barcelona, el seu elevat nombre de turistes i el valor de la seva marca. Alguns ajuntaments de la costa catalana potser

<sup>8</sup> Tarifa de l'impost:

*Quota tributària* (en euros)

Tipus d'establiment	Tarifa Barcelona	Tarifa resta Catalunya
Hotel de 5 estrelles, gran luxe i embarcació de creuer	2,25	2,25
Hotel de 4 estrelles i 4 superior	1,10	0,90
Resta d'establiments i equipaments	0,65	0,45



podrien aportar altres arguments. La realitat es que es trenca la proporcionalitat en la recaptació de l'impost.

Aquest és el resultat final de tot aquest procés que s'ha intentat explicar des d'una perspectiva temporal de 8 anys de recorregut. De la possibilitat de contribuir al finançament de les destinacions turístiques, dels ajuntaments turístics, amb l'objectiu de mantenir la seva competitivitat i contribuir a la millora del finançament del turisme, servei no obligatori, però essencial en moltes economies locals de Catalunya, hem passat a tenir un impost o taxa, que el que realment està fent és contribuir a sanejar els comptes del govern de Catalunya. Un impost que té més de disseny econòmic i financer que turístic.

El sector privat aquest cop ha estat molt menys crític que al Congrés de Turisme de Girona. Sense arribar a compartir-lo, ha entès que en les circumstàncies actuals era difícil defensar arguments com els exposats anteriorment.

Evidentment, no podem girar l'esquena a la taxa. Sens dubte el país es dota d'un instrument del que no disposava fins el moment. Un instrument que de ben segur contribuirà a la millora del finançament de l'activitat turística de Catalunya, encara que sigui perquè garantirà una aportació econòmica per part del govern en èpoques de retallades generalitzades de les administracions en un sector clau per a l'economia catalana.

Per altra banda els arguments apocalíptics sobre l'esfondrament del sector turístic per culpa de l'aplicació de la taxa (pèrdua de competitivitat respecte a destinacions competidores per l'increment de preu, mala imatge en els mercats emissors, etc.) cauran en poc temps. Experiències com la "taxe de séjour" francesa o altres impostos de destinacions com Nova York ens ho confirmen.

Però probablement amb més temps de reflexió i en un altre entorn més favorable les destinacions turístiques haurien d'haver estat més beneficiades per aquest impost. Definitivament aquesta taxa no soluciona els problemes de finançament de les destinacions turístiques a Catalunya.