

, 5 Y 6 DE SEPTIEMBRE DE 2018

LA TASA TURÍSTICA: UN TRIBUTO EN EXPANSIÓN

Luis Caramés Viéitez



La tasa turística: un tributo en expansión

Luis Caramés Viéitez



Luis.carames@usc.es

Resumen

La actividad económica relacionada con el turismo soporta varios tributos, si bien nosotros nos referiremos sobre todo a las más relevantes. Las justificaciones de política para implementar este tipo de imposición responden a razones específicas, tal y como se va comprobando progresivamente en la literatura. Surge la necesidad de internalizar los costes externos y capturar las rentas derivadas, a fin de proceder a su reinversión y asegurar así la sostenibilidad de la economía local, limitando la explotación indiscriminada de los recursos naturales.

Palabras clave: tributos al turismo, uso de recursos no renovables, externalidades, impuestos pigouvianos, casos

Abstract

Because of the broad range of economic activities that the tourism sector comprises, most taxes have an impact on some elements of the sector. However, we focus on the most relevant general and tourism sector specific taxes.

The justification of this kind of policy proposal requires the identification of specific reasons, which, according to the economic literature, are mainly represented by the need to internalise tourism external costs and to capture tourism rents, in order to reinvest and ensure the sustainability of the local economy, while facing non-renewable and scarce natural resources exploitation

Keywords: tourism taxation, non-renewable resources use, externality pricing, pigouvian tax, cases

, 5 Y 6 DE SEPTIEMBRE DE 2018

LA TASA TURÍSTICA: UN TRIBUTO EN EXPANSIÓN

Luis Caramés Viéitez



JORNADAS
IBEROAMERICANAS
DE FINANCIACIÓN
LOCAL

1. Introducción
2. Concepto y clases
3. Potenciales consecuencias
4. El estado de la investigación
5. Experiencia comparada
6. Conclusión

1. Introducción

Un tributo viejo es un buen tributo, clásico aforismo de la Hacienda Pública, habida cuenta del rechazo que, tanto por parte de los potenciales contribuyentes, como de los políticos encargados de implantarlo, suele acompañar a la propuesta de creación de una nueva contribución. Pero también es cierto que, ante nuevas realidades sociales, o en presencia de cambios sobrevenidos en algunas preexistentes, el cuadro tributario que recoge las fuentes de ingresos de las distintas administraciones públicas, puede sufrir cambios, tanto por la necesidad de mantener la suficiencia, como por la conveniencia de establecer políticas de ordenación, al servicio de las cuales, en no pocas ocasiones, es oportuno usar ciertos tributos.

Una de esas circunstancias se ha presentado en varios países de Europa hace sólo unos años, habida cuenta de que –al tratarse de la primera región turística del mundo- se ha visto en la necesidad de establecer una tasa sobre las pernoctaciones de los visitantes, un medio con varias finalidades, entre las que destacan el acopio de recursos públicos

LA TASA TURÍSTICA: UN TRIBUTO EN EXPANSIÓN

Luis Caramés Viéitez



locales en momentos de quebrantos para los presupuestos municipales, así como la posibilidad de utilizarla con una difusa finalidad regulatoria. No siempre ese tributo, bajo la forma jurídica de tasa, ha respondido a su definición estricta, es decir, en algunos lugares lo recaudado no se ha encaminado posteriormente a la mejora de las infraestructuras y otros servicios ligados al turismo.

Las ciudades se han ido convirtiendo en uno de los destinos preferidos por la demanda turística, combinando turismo de negocios y turismo de ocio. En Europa, más del 50 por ciento de las pernoctaciones son realizadas en el ámbito urbano. No se puede concebir, pues, la política local urbana sin un componente de política turística. En esa política se encuentran, no siempre en una relación pacífica, competencias del mundo de la cultura, de la ciencia, del urbanismo, de la movilidad y de la competitividad, todo dentro de lo que podríamos llamar el ecosistema de la ciudad.

Densidad, diversidad, centralidad, espacio público, no hay ciudades sin una combinación concreta de estos elementos, y en esa mixtura tiene la actividad turística un lugar destacado, al menos desde la segunda mitad del siglo XX. Miremos en la perspectiva que queramos, el turismo es hoy uno de los elementos inevitables del paisaje urbano. Turismo, por cierto, como hecho social complejo, sujeto con excesiva frecuencia a simplificaciones inadecuadas. Simplificaciones que alcanzan a la misma práctica del turismo, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda. Pongamos un ejemplo bien significativo: el patrimonio, que en no pocos destinos corre el riesgo de banalizarse. Banalización igual a uniformización de la oferta. Uniformización que revela también un déficit de gestión, véase si no la concentración de turistas en el entorno de monumentos singulares, mientras otras zonas merecedoras de ser visitadas, no lo son, o sólo en proporciones reducidas. Incluso allí donde la oferta es objetivamente diversa y de alta calidad, la gestión mal orientada produce manifiestas externalidades negativas, que en un claro efecto *feed back*, acaba por degradar la propia demanda turística, en ausencia de una movilidad eficiente, de una planificación y mejor para que la práctica del turismo y la vida del residente sean compatibles.

No profundizaremos en la distinción entre turismo de negocios y congresos y el de ocio, pero en la gestión ha de considerarse también que existen retroalimentaciones mutuas. En cualquier caso, son categorías diferentes, planteando exigencias diversas. A nuestros fines, para completar esta introducción, conviene traer a colación el turismo como

LA TASA TURÍSTICA: UN TRIBUTO EN EXPANSIÓN

Luis Caramés Viéitez



elemento muy importante de la sociabilidad urbana, por lo que es pertinente realizar algunas observaciones sobre el espacio público. Observaciones que se hacen relativamente al margen de una realidad inmediata, que no es otra que la creciente falta de seguridad por determinados hechos violentos ligados al terrorismo.

Mezclarse en la actividad cotidiana de la ciudad –por ejemplo en sus mercados- está siendo una de las primeras atracciones urbanas. Caminar, descubrir, tan importante o más que visitar. Estamos ante conductas híbridas espontáneas, pero susceptibles también de ser ordenadas de modo flexible, para no restarle naturalidad. Ha de prestarse una atención prioritaria, pues, a las políticas de movilidad. Más allá de problemas derivados de las nuevas ofertas de alojamiento, mal reguladas o nada reguladas, en donde –como ocurre tantas veces- la oferta informal se posicionó por delante de la norma, lo cierto es que el turismo aporta, con su presencia, no sólo diversidad por procedencia geográfica, de nacionalidad, de lengua, de cultura, sino también diversidad social. Pero es un hecho que el turista puede molestar, interferir, y estos inconvenientes llevan incluso a que se olvide su contribución en términos de generación de renta. O, como ha ocurrido en muchos lugares del mundo, y en ciudades bien emblemáticas, que se infravalore la “otra” mirada del turista sobre lo cotidiano, a veces invisible para el residente. Ver cotidianamente puede llevar acompañado el no reconocimiento del mérito. Algunos lugares, rincones, conductas, acaban siendo puestas en valor por la mirada del otro.

En cualquier caso, la gestión del turismo urbano ha de contribuir a que los residentes se sientan concernidos positivamente, que su participación sea una de las claves del éxito. Hemos de reconocer, sin embargo, que lejos de seguir esa dirección, parece más bien irse en la opuesta, empezando a vivirse el turismo como fuente de numerosos inconvenientes que, de una manera errónea, oculta muchos de sus beneficios. El que la calidad presente una relación inversa con la congestión del destino, no implica que una buena gestión no sea útil para mitigar o incluso modificar sustancialmente esa congestión.

Es en ese contexto, brevemente sintetizado, en el que la tasa turística irrumpe como instrumento cada vez más socorrido de gestión en el sector. Tanto es así, que, por ejemplo, la propia Comisión estatal para la revisión de la financiación local en España, viene a proponer un tributo potestativo sobre las estancias turísticas, afirmando que la

LA TASA TURÍSTICA: UN TRIBUTO EN EXPANSIÓN

Luis Caramés Viéitez



permanencia en hoteles o establecimientos análogos, es un inequívoco signo de capacidad económica, y en la razonabilidad de que los turistas contribuyan, en la medida de su uso, a la financiación de ciertos servicios públicos.

2. Concepto y clases

La tasa turística no es ninguna gran novedad. En Francia, una ley de 1919 generalizó su uso, iniciado años antes en los municipios con balnearios y similares, con la vista puesta en generar recursos para mejorar las infraestructuras turísticas, poco competitivas en comparación con las alemanas y las austro-húngaras. Por lo tanto, se legisló su afectación a las obras relacionadas con el mantenimiento de monumentos y lugares singulares, saneamiento, mejora de accesos, tránsito, etc. En los Estados Unidos de América, prestigiosas publicaciones científicas como *National Tax Journal*, ya se ocupaban del problema a los inicios de la década del 70, cuando entonces se consideraba muy pertinente gestionarlo “imposing an occupancy tax on hotel/motel rooms”. Otros ejemplos históricos podrían ser traídos a colación, pero no es ése el objeto de nuestro trabajo. Sí debemos, sin embargo y en primer lugar, tratar de precisar cuál es la naturaleza de este tributo, denominado de forma diversa en distintos países, regiones, ciudades, etc., incorporando en algunos lugares la denominación de ecotasa, para reflejar su potencial vinculación a la preservación del medio ambiente.

El hecho imponible suele estar constituido por la estancia que realiza el contribuyente en establecimientos o equipamientos vinculados al turismo, como hoteles, apartamentos, campings, casas de turismo rural, albergues, áreas de pernoctación, embarcaciones tipo crucero y otras que se determinen por ley. El contribuyente es la persona física que lleve a cabo una estancia en los establecimientos o equipamientos que venimos de citar, mientras que el sustituto del contribuyente es la persona física o jurídica, u otras entidades, que sean titulares de esos establecimientos o equipamientos.

Según el tipo de establecimiento o equipamiento, se aplican las correspondientes tarifas, de tal modo que la cuota tributaria es el resultado de multiplicar el número de permanencias por el tipo de gravamen. En cuanto a las exenciones, lo habitual es que incluyan a las personas menores de dieciséis años, así como a quienes disfruten de subvenciones de programas sociales. La tasa se devenga al inicio de la estancia y es exigible al concluir la misma. La autoliquidación deberá ser presentada por las personas

LA TASA TURÍSTICA: UN TRIBUTO EN EXPANSIÓN

Luis Caramés Viéitez



físicas o jurídicas, titulares de los establecimientos o equipamientos turísticos, en su condición de sustitutos, quienes deberán igualmente hacer el ingreso correspondiente en los plazos señalados reglamentariamente.

En general, se liga la aplicación de este tipo de tasas a las estancias que implican pernoctaciones, pero no se trata de una modalidad exclusiva, ya que –de hecho– pueden ser establecidas también para los visitantes de día, con el fin de que este instrumento fiscal contribuya a la regulación de los espacios públicos. Esto no quiere decir que tal objetivo no se persiga por las demás, si no que pretende que quienes son turistas de paso, sin pernoctación, no queden excluidos del gravamen. Esta clase de tasa, cuya implantación es coherente con la filosofía que respalda a los tributos de esta naturaleza, presenta, sin embargo, una notable dificultad, cual es la forma en que debe exigirse el pago. Los excursionistas, que así suele denominarse a esta clase de viajeros, serían gravados cuando acceden en grupo y, en principio, se utilizaría a los operadores turísticos como sustitutos.

Frente a la tasa turística que podríamos llamar real, existe también la posibilidad de utilizar una tasa “a forfait”, como se hace en algunos países, sobre todo para su aplicación en campings y puertos deportivos, fundamentalmente. Con ella se grava la capacidad de alojamiento, es decir, el montante de la base del “forfait” es independiente del número de personas efectivamente alojadas, teniendo en cuenta la tasa media de ocupación.

Desde el punto de vista de la utilización del producto de las tasas turísticas, en general, tanto las justificaciones de su implantación desde el ámbito político, como las que se desprenden de las exposiciones de motivos de las normas concretas, hacen referencia a la relación entre lo recaudado y su aplicación a funciones de gasto ligadas al sector turístico. Esa atribución se reconoce, en unos casos, como total y, en otros, como parcial. Suele hacerse referencia a la financiación servicios de información o su mejora, el mantenimiento del entorno urbano, la protección de espacios naturales, el transporte o la puesta en valor del patrimonio local, entre otros fines. En definitiva, se trataría de alimentar la dinámica de un círculo virtuoso entre oferta y demanda turísticas. En tal sentido, la afectación del producto de la tasa a las mejoras que venimos de mencionar –y a otras que se puedan sugerir–, podría acabar repercutiendo positivamente en la

LA TASA TURÍSTICA: UN TRIBUTO EN EXPANSIÓN

Luis Caramés Viéitez



calidad de los servicios turísticos y, como segunda derivada, en la calidad misma de la demanda turística. Sin embargo, cuando se estudia la aplicación de estos tributos en una muestra amplia, tanto en Europa como en América, una relativa falta de transparencia impide afirmar que esto sea así en todos los casos.

Puede ocurrir también que la tasa turística esté establecida a un nivel diferente al municipal y que los entes locales reciban los recursos a través de transferencias condicionadas. A veces, tal escenario es proclive a la existencia de filtraciones de la financiación turística hacia otros fines diferentes. Así ha ocurrido, por poner un ejemplo reciente y cercano, con el tributo turístico de la Generalitat de Cataluña, cuya utilización por los municipios ha llevado al gobierno autonómico a acentuar sus actuaciones de vigilancia y control, para que los ayuntamientos destinen la tasa a acciones de promoción del sector. Otra cuestión interesante es la que puede plantearse en el seno de aglomeraciones metropolitanas, pues si sólo es establecida por la ciudad central, podrían producirse fenómenos de deslocalización y competencia fiscal en el área (MORGADO, 2017).

3. Potenciales consecuencias

Buena parte de los estudios que se han llevado a cabo respecto a la evolución de la demanda turística, han mostrado que los precios son una variable relevante. Como se sabe, la dinámica de los precios relativos ha tenido históricamente una influencia mayor que los efectos renta. Ahora bien, el marco competidor del turismo dirigido a España, por ejemplo, ha cambiado mucho en los últimos años, por lo que ese escenario se ha restringido a algunos destinos, como Marruecos o Portugal. Los países del Norte de África -Turquía, Egipto, Túnez- y del Mediterráneo Oriental, no pasan por buenos

LA TASA TURÍSTICA: UN TRIBUTO EN EXPANSIÓN

Luis Caramés Viéitez



momentos. Por otra parte, los flujos turísticos que valoran de manera relevante el patrimonio natural e histórico, la gastronomía y otros atractivos diferentes al destino de sol y playa, incluyendo el turismo “religioso”, mantienen una tendencia en la demanda relativamente distinta. No hay que olvidar que los bienes y servicios que son difícilmente sustituibles tienen una demanda más rígida que aquellos que no lo son. Ello, sin embargo, no debe llevarnos a pensar que los precios son neutrales respecto a la demanda turística, pues buena parte de los turistas suele llegar a sus destinos a través de turoperadores, con precios muy ajustados. La sensibilidad a la variación de precios es en esta demanda más acusada, si bien la tasa suele diseñarse con tarifas bajas y, en la práctica comparada, no evidencia experiencias negativas en este sentido.

Respecto a un balance de ventajas y perjuicios de la implantación de una tasa turística, el abordaje de los resultados obtenidos por los gobiernos que la han introducido, tanto en Europa como en otros continentes, es positivo. En primer lugar, ayuda a la suficiencia, al incrementar la recaudación. Pero lo más destacado es su carácter finalista, total o parcialmente, facilitando un círculo virtuoso que, en el medio plazo, mejora la calidad de la demanda turística. Una buena gestión de la tasa permite crear un entorno propicio al crecimiento de un turismo sostenible, habiendo llevado a cabo algunos destinos la experiencia participativa, como factor de transparencia y de legitimación del tributo.

La visibilidad de sus ventajas se acrecienta si se ponen en marcha mecanismos de gestión que sean formales y transparentes. La rendición de cuentas, más allá de la que corresponde en términos presupuestarios, debería hacerse también a la industria, dándole un carácter de permanencia y normalidad al uso del tributo. Esta es una práctica bastante habitual en los países en los que la tasa se ha implantado hace ya tiempo.

En cuanto a los posibles inconvenientes derivados de la creación de una tasa turística, el más socorrido es el que se deriva del agravio comparativo con la oferta turística consistente en alojamientos irregulares. Obsérvese que no se trata de un defecto de la tasa, sino de la ausencia o deficiente regulación de tales alojamientos. Este fenómeno surge en España y otros países europeos de un modo intenso a partir de 2010. En los últimos tres años, el incremento de la oferta de plazas irregulares ha supuesto más de un 1.600 por ciento, ligado de forma muy directa a la irrupción de las plataformas tecnológicas. En algunos casos, algunas de ellas se han avenido a negociar con el gobierno y han comenzado a prestar colaboración, pero, en otros, no ha sido así,

LA TASA TURÍSTICA: UN TRIBUTO EN EXPANSIÓN

Luis Caramés Viéitez



provocando conductas de competencia desleal, fraude fiscal, etc. A veces, un cierto porcentaje de estos alojamientos se disfrazan de economía colaborativa, pero la realidad objetiva es que, en su gran mayoría, se sitúan en la economía irregular o sumergida.

La Generalitat de Cataluña, en donde estos fenómenos se han dado con singular intensidad, ante la gravedad del problema, se ha propuesto crear un “asistente de recaudación”, como el ejemplo de Airbnb, plataforma tecnológica que ha mostrado su disposición a colaborar en una solución. La plataforma pagaría la tasa de las reservas que gestione, para liquidarla luego con los propietarios. Un modelo similar es utilizado ya en ciudades como París, Ámsterdam o Lisboa, entre otras. Estos ejemplos parecen mostrar un giro, en la práctica, de algunas de estas plataformas, que durante bastante tiempo han sido auténticos santuarios de la economía informal. Ello ha llevado a una cierta espiral de especulación y a un aumento de los alquileres, lo que, a su vez, ha producido un estrés en las administraciones locales, que en muchos casos pasaron a establecer normas de “lege ferenda”.

En otro orden de cosas, puede presentarse un problema el primer año de implantación, por la dificultad de repercutir la tasa al turista, puesto que la tasa sobre aquellas ocupaciones que hayan sido contratadas por turoperadores, probablemente acabará por ser asumida por la oferta. Pero, con carácter general y consultados los trabajos más solventes llevados a cabo, tanto en Europa como en América, de la mayoría se desprende que una tasa turística bien diseñada, produce un rendimiento no despreciable para las administraciones que la implementan, mientras que la elasticidad de la demanda de alojamientos es baja, si se considera una parte del coste total de las vacaciones o viajes de turismo.

Sistematizamos ahora los potenciales efectos, tanto negativos como positivos, de la implantación de la tasa.

Efectos positivos: internalización de externalidades negativas, como son los costes medioambientales, incluida la congestión, y los costes infligidos al bienestar de otros turistas sobre los mismos lugares. Estas externalidades acaban influyendo negativamente en los flujos potenciales de turistas futuros. A ello habría que añadir el consumo de algunos bienes colectivos –red de carreteras, redes urbanas, saneamiento,

LA TASA TURÍSTICA: UN TRIBUTO EN EXPANSIÓN

Luis Caramés Viéitez



etc.- ante los que los turistas se comportan como *free riders*. Además, produce ingresos no irrelevantes, que se recaudan sin grandes problemas administrativos.

Pero la implantación de la tasa turística también presenta *riesgos*. Como ya hemos comentado, con carácter general, la tasa puede influir negativamente en la competitividad del precio del destino, reduciendo el flujo de turistas. Igualmente podría ocurrir, y así pasó en algunos países en los años 80, que ante la implantación o elevación de una tasa turística, se produzcan represalias equivalentes en el país de procedencia. Hoy este riesgo parece minimizado. Lo que sí constituiría un error sería una imposición que sólo intentase aprovechar el proceso de rápido crecimiento del sector, sin la prudencia y el sentido común que cualquier nuevo tributo exige. Es decir, sin analizar adecuadamente la racionalidad subyacente, que existe, como estamos tratando de evidenciar. De la literatura y de los estudios empíricos se deduce que la tasa turística, para su adecuada viabilidad, debe ser moderada y explícitamente vinculada a la financiación de mejoras en el sector

4. El estado de la investigación

Desde finales de los años 80 han ido apareciendo estudios interesantes, si bien las circunstancias han ido cambiando de forma sustancial. Dejando a un lado aquellos que se focalizaban en términos de reforma fiscal (FUJII, 1985) y no en un tributo específico, merece ser citado en primer lugar un trabajo centrado en la introducción de una tasa sobre la pernoctación hotelera (BONJAN, FUJII, IM Y MAK, 1992). Por medio de un modelo tipo ARIMA, y recurriendo a un cuasi experimento, mide los efectos de la tasa usando un “interrupted time series model”, aplicado a una muestra tomada en Hawaii. Los resultados sugieren que el tributo se desplaza hacia los turistas, con pérdidas no significativas para los operadores. Por lo tanto, de acuerdo con el modelo, la demanda de alojamiento hotelero puede aproximarse a la inelasticidad perfecta.

A su vez, BIRD (1992) comienza por subrayar la complejidad de la industria turística, ya que no se está ante una simple “commodity”. Se trata más bien de un conjunto de diferentes bienes y servicios, provistos por una amplia gama de proveedores, respecto de los cuales cabe hacer cuatro distinciones clave: a) el mercado turístico es altamente competitivo, cuyos productos –destinos- son elegidos por consumidores con gran movilidad, pudiendo inducir altas elasticidades de demanda; ello implica una

LA TASA TURÍSTICA: UN TRIBUTO EN EXPANSIÓN

Luis Caramés Viéitez



sensibilidad positiva a la competencia fiscal; b) los outputs turísticos son servicios, mientras que los inputs pueden no serlo; c) la fiscalidad debería distinguir entre grandes y pequeños operadores, pues la mayor parte de la actividad turística gira en torno a estos últimos. Gravar el turismo, pues, no es tarea sencilla ni fácil, en el parecer de Bird, creándose numerosas ineficiencias, con elevados costes administrativos y corrupción. De todos modos, los países avanzados se colocan fuera de esa perspectiva, por su capacidad para administrar tributos de modo eficiente, aspecto reconocido por Bird, en lo que se refiere a tasas en hoteles y a las aplicadas a entradas y salidas por aeropuertos y similares.

Con el paso del tiempo y la intensificación de los flujos turísticos, tanto las autoridades como los centros de investigación fueron tomando conciencia de la necesidad de implementar políticas adecuadas y de conocer mejor el fenómeno, desde múltiples perspectivas. Así ocurrió, por ejemplo, en Escocia, tras ser traspasadas competencias sobre el turismo de Westminster a Edinburgh, el propio Consejo del World Travel and Tourism o el Tax Policy Center de la Michigan State University, que diseñó un “tax barometer” para seguir 52 destinos urbanos, por citar algunas referencias seminales.

Muy interesante resulta la contribución de PAZIENZA (2011), quien, valiéndose del concepto de tasa “pigouviana”, considera la necesidad de internalizar los costes externos de la actividad turística y la captura de rentas del sector, a fin de reinvertir y asegurar la sostenibilidad de la economía local. Acude a la “Hartwick’s prescription”, referida a los recursos no renovables, considerando el turismo –sus destinos- como caracterizados frecuentemente como entornos locales frágiles. Y echando mano de la actividad minera, extremando el razonamiento, subraya la no renovabilidad de los factores una vez agotados. El turismo puede presentar, y de hecho lo hace, colapsos tras un período más o menos prolongado de stress. La necesidad, pues, de la imposición específica, parecería evidente, mientras que la utilización de su rendimiento –asunto sensible para su legitimación- debería destinarse, en una proporción relevante, en beneficio del sector, en la misma línea propuesta por Bird. Vías de comunicación, áreas de acampada, marinas y similares, junto a formación de personal y todo aquello que pueda contribuir a elevar el nivel de calidad de la oferta, incluyendo el medio ambiente.

RINALDI (2012), por su parte, subraya lo que ya es una evidencia: el turismo se ha convertido en un fenómeno de masas, que se beneficia de reducciones de precios, por

LA TASA TURÍSTICA: UN TRIBUTO EN EXPANSIÓN

Luis Caramés Viéitez



la práctica del “low cost”, que ha superado la estacionalidad y va extendiendo rutinas de consumo. Tal masificación lleva consigo externalidades negativas que se concentran, a su juicio, sobre todo en la congestión y en el impacto ambiental. Pero sigue presente la preocupación por los efectos de la tributación en este sector, pues no pocas veces no parece ser concluyente. En esta línea, BIAGI, BRANDANO y PULINA (2013) buscan determinar si, y de qué manera, la tasa turística había influenciado la presencia de turistas en Cerdeña. Tras una minuciosa aplicación de análisis DAFO, concluyen que la tasa tiene una funcionalidad objetiva en la conservación ambiental, en las potenciales inversiones en el sector, mejora de la calidad y difusión de la imagen de la isla. Acerca del riesgo sobre la demanda, se suman a lo mantenido en otros estudios (GOOROOCHURN, 2004; AGUILÓ et al, 2005), en el sentido de que la demanda turística no es sensible al aumento de precio inducido por la tasa y que hacer tributar al sector es más eficiente que hacerlo a otros sectores no ligados al turismo.

En España nos encontramos con estudios pioneros, como los de GAGO et al. (2006), así como varios que surgieron al socaire del debate originado con la polémica ecotasa de las Islas Baleares. Por todos, vamos a citar a ROSELLÓ y SANSÓ (2017), quienes – partiendo de numerosos trabajos que tenían como referencia esas islas, cuya demanda se mostraba relativamente inelástica-, estimaron que los efectos de la tasa sobre esa demanda turística estarían situados entre el 0,9 y el 0,4 por ciento.

También la Comisión Europea se interesó por este tema, produciendo un informe sobre el impacto de las tasas en el turismo en la UE. Focalizando la parte empírica en las Islas Baleares, París y Chipre, con algunas extensiones a Austria, Alemania (Berlín) y Croacia, sus conclusiones son relativamente eclécticas, al considerar que el tributo puede ser contraproducente, mientras que también admite la necesidad de obtener ingresos a partir de la actividad turística, por lo que, finalmente, deja en manos de los “policy makers” el diseño cuidadoso de esa fiscalidad, al objeto de encontrar un equilibrio entre fines en conflicto (EUROPEAN COMMISSION, 2017).

LA TASA TURÍSTICA: UN TRIBUTO EN EXPANSIÓN

Luis Caramés Viéitez



5. Experiencia comparada

Podría decirse que la implantación de la tasa turística ha ido dibujando un mapa internacional muy variado, en constante evolución. Y así podemos encontrarnos con experiencias bien diseñadas, que tratan de atraer a la lógica de este tipo de imposición a la población y al sector, mientras que otras acaban en fracaso, generalmente por un mal planteamiento o, incluso, por expectativas exageradas de recaudación. En este último caso se puede citar la ciudad de Aveiro, en Portugal, mientras que Hamburgo podría encontrarse en el otro extremo, entre otras muchas iniciativas.

Implantar un tributo de esta naturaleza no es fácil, originándose numerosas controversias y activismo de grupos de presión, dificultades que se ven aminoradas cuando un porcentaje sensible de la recaudación va destinado al sector, en el bien entendido de que se trata de una concepción del turismo como actividad respetuosa con el medio ambiente y ligado, allí donde es posible, a la cultura del territorio de destino.

Relacionamos a continuación una muestra detallada de implantación de la tasa turística:

ESPAÑA

Barcelona, de 2,25 euros por persona y día en hoteles de 5 estrellas o camping lujo a 0,65 en establecimientos que no sean hoteles ni apartamentos turísticos, con un máximo de siete días. Apartamentos, 2,25; resto, 0,65 por persona y día. Exentos los menores de 16 años y los participantes en viajes Imsero.

Islas Baleares, hasta 9 días en temporada baja, 0,50 euros por persona y día; más de 9 días, 0,25. En temporada alta, 1 euro y 0,50, respectivamente. Exentos los menores de 16 años.

, 5 Y 6 DE SEPTIEMBRE DE 2018

LA TASA TURÍSTICA: UN TRIBUTO EN EXPANSIÓN

Luis Caramés Viéitez



Otras ciudades españolas estudian su implantación: los gobiernos locales de Sevilla, Granada, Valencia, Madrid, San Sebastián, entre otros, se vienen mostrando partidarios de establecerla, en distintas modalidades.

PORTUGAL

Lisboa, la tasa es de un euro, cobrada hasta una estancia máxima de siete noches, nutriendo el Fondo de Desenvolvimento Turístico

Cascais, también de 1 euro y por el mismo período, a mayores de trece años. Los turistas tienen la ventaja de un pase llamado “Bairro dos Museus”, válido por 48 horas.

Santa Cruz, Madeira, 1 euro por día hasta un máximo de cinco, cobrada a mayores de 18 años.

Porto, la cobrará a partir del 1 de enero de 2018. Será de dos euros diarios, y con su producto se atenderá primordialmente a promover viviendas de clase media y media-baja en el casco histórico

Ponta Delgada, en las Azores, la tiene prevista, aún sin fecha.

Aveiro la instauró en enero de 2013 y la retiró en abril de 2014, después de haber rendido un 2 por ciento de lo previsto: 4.000 euros frente a 200.000.

ITALIA

Citamos a continuación la serie de municipios que en Italia han establecido una tasa turística. Lo hacemos para subrayar la opción decididamente favorable de las autoridades italianas a la implantación del tributo, sin parangón en otros países:

Venezia, Roma, Firenze, Catania, Padova, Vieste, Villasimius. Milano, Bologna, Napoli, Aosta, Livorno, Perugia, Matera, Vicenza, Verona, Ancona, Como, Siena, Pisa, Lecce, La

, 5 Y 6 DE SEPTIEMBRE DE 2018

LA TASA TURÍSTICA: UN TRIBUTO EN EXPANSIÓN

Luis Caramés Viéitez



JORNADAS
IBEROAMERICANAS
DE FINANCIACIÓN
LOCAL

Spezia, Ragusa, Genova, Torino, Massa, Verbania, Bergamo, Parma, Pesaro, Modena, Salerno, Lodi, Ferrara, Livorno, Grosseto, Ravenna, Trapani, Messina, Rimini, Palermo (dal 2014), Siracusa, Sondrio, Lucca. Riccione, Cattolica, San Gimignano, Vieste, Ostuni, Alberobello, Gallipoli, Otranto, Ostuni, Fondi, Sperlonga, Sabaudia, Tropea, Soverato, Scalea, Roccella Jonica, Senigallia, San Benedetto del Tronto, Terracina, Gaeta, Viareggio, Fiumicino, Giardini Naxos, Ravello, Taormina, Erice, Cefalù, San Vito Lo Capo, Terrasini, Sorrento, Villasimius, Budoni, Pula, Muravera, Cernobbio, Cortona, Jesolo, Comuni della cinta di "Gardaland", Comuni della Val d'Arno, Orvieto, Montepulciano, San Gimignano, Montecatini, Montalcino, Fiuggi, Chianciano Terme, Ortisei, Auronzo, Roccaraso, Pescasseroli, Salice d'Ulzio, Bormio, Barolo, Barbaresco, Courmayeur, Cogne.

Roma, la más cara, con una tasa de 7 euros para los hoteles de 5 estrellas, 6 para los de 4, 4 para los de 3 y 3 para los de 2 y 1. B&B y residencias, 3,50, hasta un máximo de diez días. Exentos menores de 10 años.

Bologna, según precio del alojamiento, la tasa va desde 1 euro hasta 4, por persona y noche, hasta un máximo de 5. Exentos menores de 14 años y estudiantes de universidad residiendo en alojamientos estudiantiles

Modena, alojamientos clasificados por estrellas, desde un mínimo de 0,50 por persona y noche hasta 4 euros, B&B, 1 euro y cámpigs 1 euro, hasta un máximo de 10 penotaciones. Exentos menores de 12 años y otros casos particulares

Ferrara, entre 1 euro y 3 según categoría hotelera, 1,50 en B&B y 1 en cámpings. Máximo 5 noches. Menores de 18 años, exentos. Otras exenciones.

Parma, entre 0,50 euros y 2 para los hoteles, según categoría, 1 para B&B y cámpings. Exentos los menores de 12 años y conductores de autobús turístico.

Génova, 1 euro por persona, con independencia clase de alojamiento, hasta un máximo de 8 noches. Exentos menores de 14 años y otros, de carácter secundario

Milano, hoteles de 1 y 2 estrellas, 2 euros por persona y noche, de 3, 3 euros, de 4 estrellas 4 euros y de 5, 5 euros. B&B y residencias, 2. Máximo, 14 noches. En el mes de

LA TASA TURÍSTICA: UN TRIBUTO EN EXPANSIÓN

Luis Caramés Viéitez



agosto las tarifas se reducen un 50 por ciento. Exentos los menores de 18 años. Otras reducciones

Pula, hoteles de 1, 2 y 3 estrellas, 0,50 euros por persona y noche. De 4, 1 euro y de 5, 1,50. B&B y residencias, 0,50. Exentos los menores de 16 años. Otras exenciones.

Palermo, hoteles de 1 estrella, 0,50 euros por persona y noche. De 2, 1 euro. De 3, 1,50. De 4, 2 y de 5, 3 euros. B&B y residencias, 1 euro. Máximo 4 noches. Exentos los menores de 18 años, entre otras.

Florenia, hoteles de 1 estrella, 1,50 por persona y noche; de 2, 2,50; de 3, 3,50; de 4, 4,50 y de 5, 5,50. B&B y residencias, 2,50. Máximo, 7 días. Exentos los menores de 18 años, los estudiantes de la universidad y otros.

Pisa, hoteles de 1 estrella, 1 euro por persona y noche; de 2 y 3, 1,50; de 4 y 5, 2 euros. B&B y residencias, 1 euro. Máximo, 5 días. Exentos los menores de 10 años.

Siena, hoteles de 1, 2, 3 y 4 estrellas, 2,50 euros por persona y noche. Hoteles de 5 estrellas, 5 euros. B&B, 2,50 y residencias, 1,50. Máximo, 6 días. Las tarifas del 1 de noviembre al 28 (29) de febrero son más reducidas. Menores de 12 años, exentos. Otras exenciones.

Perugia, hoteles de 1 estrella, 0,50 euros. De 2, 1 euro; de 3, 1,50, de 4, 2 euros y de 5 estrellas, 2,50. B&B y residencias, 1 euro. Máximo de 10 días. Exentos los menores de 14 años y los estudiantes de la universidad, entre otros.

Verona, hoteles de 1 estrella, 0,50 euros por persona y noche; de 2, 1 euro; de 3, 1,50; de 4, 2 y de 5, 3 euros. B&B y residencias, 2,50. Máximo de 5 días. Exentos los menores de 16 años. Otras exenciones menores.

, 5 Y 6 DE SEPTIEMBRE DE 2018

LA TASA TURÍSTICA: UN TRIBUTO EN EXPANSIÓN

Luis Caramés Viéitez



Padova, hoteles de 1 estrella, 1 euro por persona y noche; de 2, 1,50; de 3, 2 euros; de 4 y 5 estrellas, 3. B&B y residencias, 1 euro. Máximo, 5 días. Exentos, menores de 16 años. Otras exenciones menores.

FRANCIA

Los municipios que pueden establecer una tasa turística están determinados por ley, según su carácter: estaciones de montaña, municipios turísticos, algunos municipios litorales, comunas de montaña, municipios que realizan acciones de protección de la naturaleza. Los Departamentos (provincias) pueden cobrar una tasa adicional del 10 por ciento, recaudada simultáneamente a la turística.

Están exonerados del pago los menores de 18 años y quienes usen alojamientos cuyo alquiler sea inferior a un montante determinado por el consejo municipal y otros de menor entidad.

La tarifa máxima de la tasa por persona y de la forfataria por unidad de capacidad de alojamiento la fija el consejo municipal, conforme a un baremo establecido por decreto para cada categoría, sobre la base de una clasificación oficial de los mismos. Cada año, en la ley de presupuestos y de acuerdo a la evolución de los precios al consumo, excluido el tabaco, se revalorizarán en su caso. A continuación relacionamos una muestra:

París:

CATEGORÍAS DE ALOJAMIENTO	TARIFAS NETAS POR PERSONA Y POR NOCHE
---------------------------	---------------------------------------

, 5 Y 6 DE SEPTIEMBRE DE 2018

LA TASA TURÍSTICA: UN TRIBUTO EN EXPANSIÓN

Luis Caramés Viéitez



JORNADAS
IBEROAMERICANAS
DE FINANCIACIÓN
LOCAL

Palaces	4,40€
Hoteles y residencias de turismo, amueblados: 5 estrellas.	3,30€
Hoteles y residencias de turismo, amueblados: 4 estrellas.	2,48€
Hoteles y residencias de turismo, amueblados: 3 estrellas.	1,65€
Hoteles y residencias de turismo, amueblados: 2 estrellas. Residencias de vacaciones: 4 y 5 estrellas.	0,99€
Hoteles y residencias de turismo, amueblados: 1 estrella. Residencias de vacaciones: 4 y 5 estrellas .Residencias de vacaciones: 3,2 y 1 estrellas. Habitaciones de huéspedes, emplazamientos en las zonas de camping-cars y parques de estacionamiento.	0,83€
Hoteles y residencias de turismo, amueblados, residencias de vacaciones: en espera de estar catalogados o sin clasificación.	0,83€
Campings: 3, 4 y 5 estrellas.	0,60€

LA TASA TURÍSTICA: UN TRIBUTO EN EXPANSIÓN

Luis Caramés Viéitez



JORNADAS
IBEROAMERICANAS
DE FINANCIACIÓN
LOCAL

Campings : 1 y 2 estrellas. Puertos deportivos.	0,22€
---	-------

El destino principal de la tasa turística es la financiación de infraestructuras del Gran París.

Marsella, palaces y equivalentes, 4 euros por persona y noche; hoteles 5 estrellas y equivalentes, 3 euros; hoteles de 4 estrellas y similares, 2,25 euros; hoteles de 3 estrellas y equivalentes, 1,50; hoteles de 2 estrellas y similares, aldeas de vacaciones de 4 y 5 estrellas y equivalentes, 0,90 euros; hoteles de 1 estrella y similares; aldeas de vacaciones de 1, 2 y 3 estrellas, cámpings y otros de características semejantes, 0,75 euros. Terrenos para acampada, puertos de recreo, 0,20 euros.

Biarritz, palaces y equivalentes, 3,50 euros por persona y día; hoteles 5 estrellas y equivalentes, 2,50; 4 estrellas y equivalentes, 2,20; 3 estrellas i equivalentes, 1,30; 2 estrellas y similares, 0,80; 1 estrella y similares 0,50; cámpings y lugares para caravanas, de 0,50 a 0,20 euros. Exonerados los menores de 18 años y otros de menor relevancia

Lille, palaces y similares, 4 euros; hoteles 5 estrellas y equivalentes, 3; de 4, 2,25; de 3, 1,50; de 2, 0,90; de 1 y equivalentes, cámping-caravanas, 0,75; otros, de 0,55 a 0,20. Varias exenciones

Chamonix-Mont Blanc, palaces, 4 euros; hoteles 5 estrellas, 3; 4 estrellas, 2,25; 3 estrellas, 1,50; 2 estrellas, 0,90; 1, 0,75 euros. Cámpings, entre 0,55 y 0,20 euros. Aldeas turísticas, entre 0,75 y 0,90 euros; cabañas y otros, 0,75 euros. Exentas menores de edad y otros, como los albergues de menos de 5 euros noche.

Estrasburgo, palaces y equivalentes, 4,40 euros por persona y noche; hoteles 5 estrellas y similares, 3,30; 4 estrellas y equivalentes, 2,45; 3 estrellas y similares, 1,65; 2 estrellas y equivalentes, 0,80; 1 estrella, equivalentes, B&B, caravanas, 0,55 euros; cámpings, 0,22. Exención para menores de 18 años, albergues de menos de 15 euros noche y otros.

LA TASA TURÍSTICA: UN TRIBUTO EN EXPANSIÓN

Luis Caramés Viéitez



Mont Saint-Michel, palaces, hoteles 5 y 4 estrellas, así como equivalentes, 1 euro por noche; hoteles 3 estrellas y similares, 0,80; de 2 estrellas y equivalentes, 0,60; hoteles de 1 estrella y similares, incluidos parques de caravanas y puertos deportivos, de 0, 20 a 0,40 euros.

Rennes, palaces y similares, 1,15 euros por persona y día; hoteles 5, 4 estrellas y equivalentes, 1,15; 3 estrellas y similares, 0,85; de 2, 0,65; de 1, equivalentes y parques caravanas, 0,35 euros; cámpings y otros, 0,30; puertos deportivos, 0,20. Exentos los menores de edad y otros.

GRAN BRETAÑA

Las ciudades británicas han sido reticentes al establecimiento de la tasa, pero en estos momentos ya la está considerando, entre ellas Edimburgo, Bath, Brighton y Londres. Se establecería para hoteles y B&B, con montantes moderados.

OTRAS CIUDADES

Berlín, 5 por ciento precio estancia, hasta la vigésimoprimera noche, con exención a estudiantes y otros supuestos.

Brujas, 2 euros por persona y noche en todos los establecimientos hoteleros, incluidos albergues juveniles, excepto casas de vacaciones, a las que se les aplica un forfait.

Bruselas, 4 euros por habitación y noche, cualquiera que sea el número de ocupantes, en hoteles, aparthoteles y residencias de turismo; 3 euros en cámpings y similares; excluidos albergues de juventud y centros de turismo social.

Ginebra, entre 1,65 francos y 4,75 por persona y noche, según categoría o tipo de alojamiento.

Amsterdam, no se cuantifica por persona y noche, sino que es el 5 por ciento de la tarifa que se abona en el hotel.

LA TASA TURÍSTICA: UN TRIBUTO EN EXPANSIÓN

Luis Caramés Viéitez



La experiencia de estas ciudades, unas con un recorrido temporal de la tasa mayor que otras, demuestra que su implantación no repercute negativamente sobre el volumen de turistas. Los resultados del caso catalán son claros, ya que, desde su implantación, la llegada de extranjeros, por ejemplo, creció más de un 20 por ciento. En los últimos tiempos ha aparecido un factor que ha deprimido la demanda en Barcelona, que no es otro que la inestabilidad política.

6. Conclusión

Resulta muy evidente que un número creciente de ciudades han ido tomando conciencia de los múltiples problemas que unos flujos turísticos desorganizados, o deficientemente gestionados, acaban por crear; es decir, un conjunto de disfunciones y deseconomías que reducen sensiblemente las ventajas de ser destinos muy demandados. Además, la presión real y a veces aparente, de miles de visitantes sobre espacios compartidos con los residentes, produce actitudes de rechazo que pueden traducirse en una reducción de turistas, con la consiguiente pérdida de renta. Es por ello que las autoridades deben esforzarse en tomar medidas graduales, una vez estudiado adecuadamente el fenómeno. Así, la primera línea de actuación debe consistir en medidas de ordenación de los flujos en el interior de los cascos históricos, que, sin coartar la libertad de movimientos y elección de lugares a visitar, reduzca la congestión, que acaba por imponer costes en tiempo a los propios turistas y a los ciudadanos.

En segundo lugar, las ciudades turísticas, de forma progresiva, van incorporando instrumentos fiscales, como la tasa turística. De la experiencia comparada y de la propia teoría de la imposición y sus efectos, pueden extraerse propuestas de política. Nosotros creemos que se trata de una medida apropiada, siempre que se haga de manera proporcionada, teniendo en cuenta las diferentes temporadas y clases de alojamiento, utilizando tipos moderados. Si se decide su introducción, el proceso debería de ir precedido de conversaciones con el sector, al que se le haría ver, además de las razones objetivas de la medida, que el producto de la tasa iría – en todo o en parte- a financiar obras o servicios vinculados al turismo. Simultáneamente, habría que implementar

LA TASA TURÍSTICA: UN TRIBUTO EN EXPANSIÓN

Luis Caramés Viéitez



campañas de información a la población residente, procurando subrayar que no se trata de dificultar los flujos turísticos, sino de encauzarlos y, al tiempo, beneficiar a la ciudad con unos ingresos complementarios.

Como apoyo a la información a residentes, sería muy positivo subrayar que, en la mayoría de las experiencias de implantación de la tasa, no ha afectado ni al número de pernoctaciones ni al de visitas y, sin embargo, su recaudación ha ayudado a progresar en políticas de turismo sostenible.

REFERENCIAS

AGUILÓ, E. RIERA, A. y ROSELLÓ, J. (2005) "The short-term price effect of a tourist tax through a dynamic demand model: The case of the Balearic Islands", *Tourism Management*, 26 (3) pp. 359-365

ANTON, S, y GONZÁLEZ, F. (coord.) (2008) *A propósito del turismo: la construcción social del espacio turístico*, UOC, Barcelona

BIRD, R. (1992) "Taxing Tourism in Developing Countries", *World Development*, 20 (8), 1145-1158

BONHAM, C., FUJII, E. IM, E. and MAK, J. (1992) "The impact of the hotel room tax: an interrupted time series approach", *National Tax Journal*, 45,4, pp. 433-441

BRANDANO, M. G., BIAGI, B., PULINA, M. (2013) "La tassazione turistica: il caso della Sardegna", en FICARI, V. & SCANU, G. *TourismTaxation*, Giappichelli Editore

COMBS, J.P. y ELLEDGE, B.W. (1979) " Effects of a room tax on resort hotel/motels, en *National Tax Journal*, Vol. 32, nº 2, pp. 201-207

EUROPEAN COMMISSION (2017) *The Impact of Taxes on the Competitiveness of European Tourism*, Brussels

, 5 Y 6 DE SEPTIEMBRE DE 2018

LA TASA TURÍSTICA: UN TRIBUTO EN EXPANSIÓN

Luis Caramés Viéitez



GAGO, A. et al. (2006) *Taxing Tourism in Spain: Results and Recommendations*, Fondazione Eni Enrico Mattei, Milano

GENERALITAT DE CATALUNYA (2017) *Turismo*, Barcelona

GOOROOCHURN, M. y SINCLAIR, M.T. (2005) "Economics of tourism taxation", *Annals of Tourism Research*, 32 (2), pp. 478-498

MINISTÈRE DU TOURISME (2008) *Étude de l'impact économique et des effets structurants de la taxe sur l'hébergement*, Montréal, Québec

MORGADO, R. (2017) *A tributação Turística Municipal*, Almedina, Lisboa

NUEVA CANARIAS (2013) *Propuesta para la creación de una tasa sobre las estancias turísticas en Canarias*, Santa Cruz de Tenerife

PAZIENZA, P. (2011) "Should we tax tourism? Theoretical justifications from the economics of non-renewable resource use", *Environmental Economics*, 2 (1), 8-16

RINALDI, A, (2012) "Externalities and Tourist Tax", *Rivista di Scienze dei Turismo*, pp. 79-91

ROSELLÓ-NADAL, J. y SANSÓ, A. (2017) "Taxing tourism:: the effects of an accommodation tax on turism demand in the Balearic Island (Spain)", *Cuadernos Económicos ICE* , 93, pp.157-174

FUENTES

Instituto Galego de Estatística, Encuesta de Ocupación Hotelera del Instituto Nacional de Estadística, Turismo de Santiago de Compostela y Centro de Estudios Turísticos (USC)

, 5 Y 6 DE SEPTIEMBRE DE 2018

LA TASA TURÍSTICA: UN TRIBUTO EN EXPANSIÓN

Luis Caramés Viéitez



JORNADAS
IBEROAMERICANAS
DE FINANCIACIÓN
LOCAL

, 5 Y 6 DE SEPTIEMBRE DE 2018

LA TASA TURÍSTICA: UN TRIBUTO EN EXPANSIÓN

Luis Caramés Viéitez



JORNADAS
IBEROAMERICANAS
DE FINANCIACIÓN
LOCAL