



Convocatòria de suport extern

Avaluació de l'impost sobre grans establiments comercials

Context

La Moció 118/XII, del Parlament de Catalunya, insta al Govern a sotmetre a l'avaluació de l'Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua) l'eficàcia i l'eficiència de tots els tributs propis de la Generalitat. En aquest context, aquest any 2023 la Secretaria d'Hisenda ha encarregat a Ivàlua a avaluar l'impacte de [l'impost sobre els grans establiments comercials](#) (IGEC), i més concretament, l'impacte del nou IGEC vigent des d'abril de 2017. A l'Annex 1 es pot trobar una descripció breu de l'impost.

En el marc d'aquest projecte, Ivàlua precisa del suport extern d'una persona o equip amb expertesa i coneixements sobre avaluació i sobre polítiques tributàries i/o ambientals per:

1. Valorar la viabilitat tècnica d'avaluar l'impacte de l'IGEC.
2. En cas que sigui possible avaluar l'impacte, a fer una proposta metodològica per dur a terme l'avaluació; i en cas que es valori que una avaluació de l'impacte no és viable, fer una proposta d'enfocament alternatiu per a l'avaluació.
3. En el cas que la Secretaria d'Hisenda estigui satisfeta amb la proposta metodològica, dur a terme l'avaluació proposada.

La persona o equip que proveeixi aquest suport es coordinarà amb l'analista d'Ivàlua responsable del projecte, qui farà seguiment de l'evolució del projecte, s'encarregarà de facilitar l'accés a la Secretaria d'Hisenda, ajudarà en l'exploració de fonts de dades i l'accés a agents clau, i revisarà i validarà els productes entregats.

Descripció del suport

S'espera que la persona o l'equip que proveeixi aquest suport realitzi les següents activitats:

- **Activitat 1: Revisar críticament la teoria del canvi de l'impost**

Objectiu: establir quins són els canals causals que, a la pràctica, connecten els outcomes d'interès amb la implementació de l'impost.

Metodologia: metodologia mixta, combinant entrevistes a agents clau amb l'anàlisi de dades quantitatives, per establir com han respost els grans establiments comercials a la implementació del nou impost.

Utilitat: decidir si té sentit intentar estimar els impactes ambientals de l'impost mitjançant una anàlisi economètrica amb contrafactual o bé si, donades les evidències recollides, té més sentit reenfocar l'avaluació com a una avaluació del disseny o la implementació de l'impost.

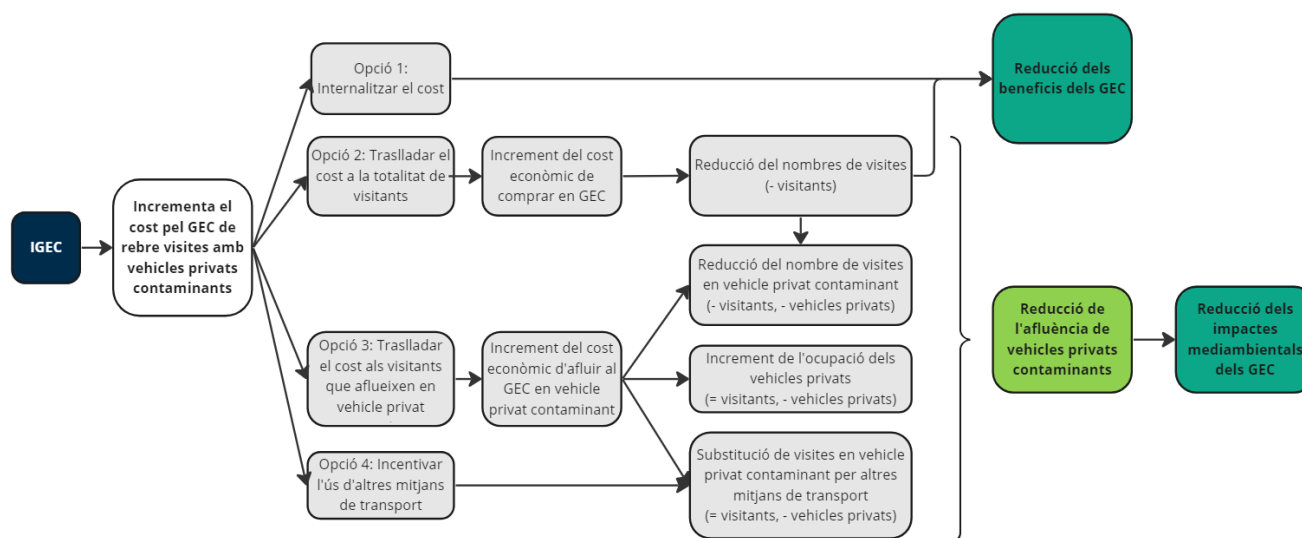
La pregunta clau que guiarà aquesta activitat és:

Existeix una cadena causal plausible que connecti la implementació del nou IGEC amb possibles alteracions en les variables d'interès, les quals estan relacionades amb els impactes ambientals derivats de l'afluència de vehicles privats contaminants als grans establiments comercials?

Els impactes esperats de l'IGEC dependran de com els grans establiments comercials reaccionen a l'impost. Més concretament, de si: 1) simplement internalitzen el cost de l'impost, rebaixant el benefici impropï que estaven obtenint pel fet de no assumir el cost de les externalitats que provocaven; 2) traslladen el cost de l'impost a la totalitat dels visitants, per exemple via augment dels preus de venda, 3) traslladen el cost de l'impost als visitants que afluïxen en vehicle privat contaminant, per exemple via augment del preu del pàrquing, eliminació dels descomptes en el cost del pàrquing per les compres realitzades, etc., o 4) inverteixen en campanyes de difusió o altres mesures per incentivar la visita als seus establiments en mitjans de transport alternatius al vehicle privat contaminant.

En funció de l'opció per la qual hagin optat aquests grans establiments, els impactes que es poden esperar de l'impost diferiran. Per exemple, en el primer cas, no s'esperaria que l'impost derivés en reduccions de l'impacte ambiental dels grans establiments, perquè no es genera cap incentiu als visitants a reduir les visites en vehicle privat contaminant, mentre que en els altres tres casos sí. La **Figura 1** resumeix esquemàticament aquest raonament.

Figura 1. Possibles cadenes causals de l'IGEC



Tenint això en compte, la primera activitat es centrarà en **revisar críticament la teoria del canvi** de l'impost, contrastant-la amb dades i testimonis per entendre quina ha estat l'opció adoptada pels diferents establiments afectats per l'impost, ja que una avaluació de l'impacte només tindrà sentit si s'observa que els establiments han optat per les opcions 2, 3 o 4. A partir d'aquesta revisió, caldrà decidir si té sentit fer una avaluació d'impacte o si cal reforçar l'avaluació cap a una avaluació del disseny i/o la implementació.

- **Activitat 2a: Disseny metodològic de l'avaluació de l'impacte**

En el cas que de la primera activitat se'n derivi que té sentit explorar la possibilitat de fer una avaluació que estimi quantitativament els impactes ambientals de l'IGEC, la segona activitat d'aquesta fase serà analitzar l'avaluabilitat de l'IGEC en clau d'impacte i, si es conclou que és avaluable, definir la metodologia per a fer-ho. A l'Annex 2 es descriuen els components bàsics que s'espera que cobreixi una anàlisi de l'avaluabilitat de l'impacte.

Objectiu: identificar si existeixen les dades i una estratègia economètrica robusta per estimar l'impacte mediambiental de l'IGEC.

Metodologia: es revisaran les fonts de dades existents i es buscaran possibles grups de comparació.

Utilitat: decidir si és viable realitzar una avaluació de l'impacte, i en cas afirmatiu, concretar el disseny metodològic d'aquesta avaluació.

En aquest cas, l'activitat estarà guiada per les següents dues preguntes:

- 1. Existeix una estratègia d'identificació vàlida per estimar l'impacte de l'IGEC? És a dir, un grup d'establiments comercials no afectats per l'impost que siguin prou similars als establiments afectats com per conformar un bon grup de comparació?**
- 2. Tenim informació sobre com han evolucionat les variables d'interès, tant pel grup d'establiments afectats per l'impost com pel grup de comparació identificat en el punt anterior?**

La opció més habitual per avaluar l'impacte d'una política és identificar un grup d'entitats no afectades per la mateixa que pugui ser utilitzat per simular la situació contrafactual. En el cas de l'IGEC, un grup d'establiments que no hagin estat afectats per la implementació del nou impost però que siguin suficientment semblants als establiments que sí que ho estan. En aquest cas, hi ha el repte afegit que la nova legislació té implicacions diferents per diferents grups d'establiments. Per exemple, mentre que per alguns grans establiments (concretament els GEC col·lectius i els GEC d'entre 1.300 i 2.499 m² situats fora la trama consolidada) la nova legislació suposa quedar subjectes a un impost que abans no els afectava, pels GEC de més de 2.500m² la nova legislació implica un canvi en el fet imposable i el càlcul de la base imposable, tipus de gravamen etc. però no un canvi d'estatus pel que fa a la subjecció a l'impost. Per tant, tant els efectes esperats com l'estratègia per a identificar-los varia entre els diferents grups.

Una altra alternativa que s'utilitza a vegades per avaluar l'impacte de polítiques públiques és l'ús de sèries temporals. Tanmateix, en aquest cas aquestes difícilment seran d'utilitat ja que durant els anys 2020 i 2021 l'afluència a grans establiments comercials var quedar greument afectada per la crisi de la COVID-19 i els tancaments sectorials que se'n van derivar.

Donats aquests reptes metodològics, aquesta activitat es centrarà en explorar la viabilitat de diversos grups de comparació potencials: per exemple, pels establiments que es troben dins la trama urbana consolidada, els establiments que tenen poc menys de 2.500 m² , conformen un bon grup de comparació? I pels que es troben fora de la trama urbana, podem construir un bon grup de comparació amb els establiments de menys de 1.300 m²?

Adicionalment, s'explorarà sobre quines variables d'interès hi ha informació, per a quins establiments, a quin nivell d'agregació i per quins períodes de temps, per valorar si es compta amb informació suficient per tal que una avaluació d'impacte sigui viable.

El producte final d'aquesta fase serà un informe breu de l'avaluabilitat de l'impost en clau d'impacte, i en cas que sigui viable, una descripció del disseny metodològic de la mateixa.

- **Activitat 2b: Disseny metodològic alternatiu**

En el cas que de la primera activitat se'n derivi que no té sentit fer una avaluació de l'impacte ambiental de l'IGEC, perquè no existeix cap canal causal plausible que relacioni l'impost amb les variables d'impacte ambiental, l'activitat 2a es substituirà per l'elaboració d'un disseny metodològic alternatiu que pugui proveir informació útil sobre el disseny i la implementació de l'IGEC.

Objectiu: desenvolupar una proposta de disseny metodològic alternatiu, que sigui viable i aporti informació útil.

Metodologia: es revisaran les fonts de dades existents, i es parlarà amb agents clau involucrats en el disseny i la implementació de l'impost per identificar possibles preguntes d'avaluació alternatives a respondre.

Utilitat: obtenir una proposta d'avaluació alternativa de l'IGEC enfocada a la revisió del seu disseny i/o implementació.

En aquest cas, l'activitat estarà guiada per la següent pregunta:

Quines anàlisis complementàries del disseny i la implementació de l'IGEC poden ser útils de cara a generar informació orientada a incrementar el potencial d'aquest de reduir els impactes ambientals dels grans establiments comercials?

Aquesta activitat es centrarà en identificar i proposar un seguit de preguntes sobre el disseny i la implementació de l'impost que seria interessant explorar de cara a identificar possibles modificacions a l'impost que n'incrementin el seu potencial de reduir els impactes ambientals dels grans establiments comercials, i prioritzar-les d'acord a:

- Els criteris dels professionals de la Secretaria d'Hisenda involucrats en el seu disseny i implementació.
- El seu potencial d'ús. És a dir, l'ús que s'espera fer de la resposta que s'obtingui.
- La viabilitat tècnica de donar-hi resposta a partir de la informació disponible o aquella que es pugui aixecar ad-hoc per l'avaluació.

Per les preguntes prioritzades, es detallarà la metodologia a seguir i la informació a utilitzar per a donar-hi resposta. És a dir, s'elaborarà una matriu bàsica d'avaluació que contindrà la següent informació:

- Preguntes d'avaluació

- Anàlisi proposada per donar resposta a cada pregunta
- Tècniques de recollida i anàlisi de la informació per a desenvolupar cada anàlisi

El producte final d'aquesta fase serà un informe breu amb el disseny metodològic alternatiu a l'avaluació de l'impacte.

Per tant, independentment de si s'acaba desenvolupant la fase 2a o la 2b, el producte final de l'activitat 2 serà un informe breu de disseny metodològic que inclourà tant el propòsit i l'enfocament de l'avaluació com la descripció de les tasques d'anàlisi a dur a terme per realitzar-la.

- **Activitat 3: Avaluació de l'impost sobre grans establiments comercials**

La realització d'aquesta tercera activitat queda condicionada a les conclusions de les dues anteriors en dos sentits:

1. L'enfocament i el tipus d'avaluació dependrà del què es conclogui de l'estudi de viabilitat de les activitats 1 i 2a o 2b).
2. En qualsevol cas, l'avaluació (activitat 3) només es farà si la Secretaria d'Hisenda considera que és interessant i informatiu realitzar l'avaluació proposada en l'activitat 2a o 2b.

L'activitat 3 consisteix en dur a terme l'avaluació proposada. El producte final d'aquesta activitat serà un informe d'avaluació de l'IGEC, amb els termes que s'hagin acordat durant l'activitat 2a o 2b, i contindrà, com a mínim: la descripció de la política i la seva teoria del canvi, una explicació de les dades i les metodologies utilitzades, i els resultats i conclusions de l'avaluació.

Requisits de la proposta tècnica i econòmica

Ivàlua sol·licita a les persones o els equips interessats en proveir aquest suport fer arribar a anna.segura@ivalua.cat i mireia.borrell@ivalua.cat una proposta tècnica i econòmica abans del dia 22 de maig amb la següent informació:

1. Activitats d'avaluació i anàlisi previstes, desglossades per les tres activitats llistades en l'apartat de descripció del suport: revisió crítica de la teoria del canvi de l'impost, disseny metodològic de l'avaluació, i avaluació de l'IGEC.
2. Cronograma i pressupost (amb i sense IVA) desglossats per les tres activitats.

3. Equip d'avaluació involucrat en el projecte, incloent una descripció breu del perfil i l'experiència rellevant pel projecte.
4. Dades fiscals de la persona física o jurídica que facturaria (Nom fiscal, NIF/CIF, Adreça)

Per a la realització de les tasques a dalt detallades, s'estima una dedicació total **d'unes 250-300 hores** per part de la persona o equip de suport, a executar **entre juny i desembre de 2023**.

Atès que l'avaluació (activitat 3) només es farà si la Secretaria d'Hisenda considera que és interessant i informatiu realitzar-la, en el cas de que finalment no es dugui a terme, la persona o l'equip de suport no haurà de desenvolupar les tasques detallades a l'activitat 3 i, per tant, no es facturarà aquesta part.

És important tenir en compte que s'avalua realitzarà aquesta contractació mitjançant contracte menor. Per a tramitar aquest procediment menor es consultaran, com a mínim, tres pressupostos, i la proposta econòmica que resulti adjudicatària ha de ser inferior a 15.000 euros (+ IVA), per donar compliment a la normativa vigent en matèria de contractació pública pel que fa als procediments de contractació menor.

El criteri de decisió per adjudicar el contracte menor es basarà en el pressupost econòmic, l'adequació de la proposta tècnica i l'experiència i coneixements tècnics de la persona o equip avaluador.

Annex 1: L'impost sobre grans establiments comercials (IGEC)

L'impost sobre els grans establiments comercials (d'ara endavant, IGEC) és un tribut propi de la Generalitat de Catalunya de marcat caràcter extrafiscal que es va posar en marxa originalment l'1 de gener de 2001 amb l'entrada en vigor de la Llei 16/2000, de 29 de desembre, de l'impost sobre grans establiments comercials, i que l'any 2017 es va reformar a través de la Llei 5/2017, del 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes ensucrades envasades i sobre emissions de diòxid de carboni.

L'impost original afectava als grans establiments comercials individuals, entesos com aquells amb una superfície de venda igual o superior a 2500 m², i es justificava per:

1. La necessitat d'una mesura de reequilibrament en el sector de la distribució a favor del comerç de proximitat, donat "el grau de penetració en el mercat que han assolit, per raó de llur potencial econòmic i financer, les empreses que exploten aquests grans establiments".
2. L'impacte de la implantació de grans superfícies comercials en l'equilibri i l'ordenació territorials, ja que aquestes comporten tant per la construcció de noves àrees urbanitzades al seu voltant com un increment del nombre de desplaçaments amb vehicle privat, especialment en el cas de les superfícies instal·lades a les perifèries dels centres urbans.

És a dir, l'impost es justificava per les potencials externalitats negatives que la implantació de grans establiments comercials produeix tant en el sector de la distribució comercial com en l'ordenació territorial i en el medi ambient, així com en la singular capacitat econòmica d'aquests establiments comercials que els permet l'adquisició d'una posició dominant al mercat.

Originalment, el fet imposable de l'impost sobre grans establiments comercials era la utilització de grans superfícies amb finalitats comercials per raó de l'impacte que pot ocasionar al territori, al medi ambient i a la trama del comerç urbà. La base imposable es calculava a partir de la superfície total de l'establiment amb una sèrie de factors correctors, exempcions i bonificacions, i el tipus de gravamen era de 17,429€ per m².

La modificació de 2017, que entra en vigor l'1 d'abril del mateix any, tenia l'objectiu d'accentuar el caràcter extrafiscal de l'impost i emfatitzar la motivació mediambiental del mateix, posant el focus en l'afluència de vehicles particulars que aquests establiments generen i l'impacte ambiental en termes de pol·lució atmosfèrica que aquests provoquen.

Així, en el nou impost el fet imposable és l'impacte mediambiental derivat de la utilització de grans superfícies amb finalitats comercials. I la base imposable passa a calcular-se a partir del nombre de vehicles reals o potencials que accedeixen a l'establiment comercial. El nou tipus de gravamen és de 0,18€ per vehicle, i es contempla un mínim exempt de 27.000 vehicles. A més, la nova regulació amplia la subjecció al tribut incloent-hi els grans establiments comercials col·lectius i els grans establiments comercials situats fora de la trama urbana consolidada¹ i amb una superfície de venda igual o superior als 1.300 m² i suprimeix diverses exempcions i bonificacions.

D'acord a la memòria general sobre l'IGEC, l'impost té l'objectiu d'atenuar l'impacte de la implantació i funcionament de grans superfícies comercials sobre el territori i el medi ambient (contaminació acústica i ambiental, col·lapse de la mobilitat, etc.), obligant a aquests establiments a assumir, almenys parcialment, el cost de les externalitats negatives que generen sota el principi de "*qui contamina paga*". Per fer-ho, l'impost grava l'afluència de vehicles privats contaminants a aquests establiments, ja que d'acord a la DG de la Competència de la Comissió Europea la afluència massiva de vehicles privats a aquests establiments té importants impactes mediambientals negatius. Per tant, l'objectiu bàsic de l'impost és traslladar als establiments els costos ambientals que generen amb la seva activitat econòmica. Alhora, però, també pot tenir l'efecte positiu d'incrementar els recursos que la Generalitat.

¹ En els casos en que la trama urbana consolidada no està definida, s'utilitza el nucli històric i els seus eixamples com a alternativa.

Annex 2: Anàlisi de la viabilitat de l'avaluació d'impacte de l'IGEC

A diferència d'altres impostos que s'han avaluat des d'ivàlua els darrers anys a petició de la Secretaria Hisenda, en aquest cas no existeixen estudis d'impacte previs sobre l'IGEC o impostos similars que ens indiquin quin tipus d'estratègia economètrica es pot utilitzar per aïllar l'efecte causal de l'impost sobre les variables d'interès. Això fa necessari iniciar l'avaluació de l'IGEC amb una fase de disseny metodològic durant la qual s'explori si es donen les condicions tècniques mínimes per dur a terme una avaluació d'impacte rigorosa. De manera simplificada, aquestes condicions son tres:

1. Existeix una teoria plausible que relaciona la implementació de l'impost amb canvis en les variables d'interès, les quals estan relacionades amb els impactes ambientals de l'afluència de vehicles privats contaminants als grans establiments comercials o altres variables relacionades amb l'afluència a aquests establiments.
2. Existeix un grup de comparació creïble conformat per establiments no afectats per l'impost a partir del qual poder simular l'escenari contrafactual (és a dir, un escenari en el qual els grans establiments comercials no estan subjectes a l'IGEC).
3. Existeix informació sobre les variables d'interès tant pel grup d'establiments afectats per l'impost (grup de tractament) com pel grup de comparació identificat en el punt anterior.



Avaluar per millorar

A Ivàlua promovem la cultura de l'avaluació de polítiques públiques a Catalunya.
Avaluem polítiques públiques, difonem evidències, oferim formació i elaborem recursos.

Institucions membres d'Ivàlua

