

Revista **econòmica** DE CATALUNYA

Núm. 68

Les finances
de Barcelona

Taula rodona amb
Martí Carnicer
Ferran Bel
Joaquim Solé

**Hisenda municipal:
gestió, crisi i reforma**

- | | |
|---|---|
| <p>14 Presentació</p> <p>15 Dossier
Hisenda municipal:
gestió, crisi i reforma</p> <p>16 Introducció
Joaquim Solé Vilanova</p> <p>18 La Hisenda municipal: crisi econòmica
i crisi de gestió
Joaquim Solé Vilanova</p> <p>26 Els ingressos municipals durant el període
2005-2012. Comparació Catalunya-Espanya
Cristina de Gispert
Maite Vilalta</p> <p>44 La imposició municipal sobre
activitats econòmiques
Josep M. Durán Cabré</p> <p>50 Exemples conflictius concrets
en l'aplicació dels tributs locals
Valentí Pich Rosell</p> <p>57 La banca i el sector públic local
Jordi Mabras Granell</p> <p>70 Les finances de Barcelona:
21 anys de finances municipals
Pilar Solans</p> | <p>77 Finançament metropolità:
el cas de Barcelona
Núria Bosch i Marta Espasa</p> <p>88 Barcelona, un nou model de gestió
econòmica per a una política de futur
Jordi Joly i Lena</p> <p>97 Els costos dels serveis
municipals: estat de la qüestió
Maite Carol i Joan Pàmies</p> <p>107 Estabilitat pressupostària:
arguments i resultats
Jordi Baños i Rovira,
Esther Pallarols i Llinàs,
Anna Tarrach i Colls</p> <p>121 La reforma local: incidència
en l'estabilitat pressupostària
i el control intern
Maria Petra Sáiz Antón</p> <p>132 Taula rodona
Els ajuntaments catalans
han sabut reaccionar
davant la crisi econòmica
Josep-Maria Ureta
Ferran Bel
Martí Carnicer
Joaquim Solé Vilanova</p> <p>142 Crítica de Llibres
<i>Economia de Catalunya.</i>
<i>Preguntes i respostes sobre l'impacte</i>
<i>econòmic de la independència.</i>
Oriol Amat i Modest Guinjoan</p> |
|---|---|

Una cosa és dir que treballem en PRO dels professionals.
Una altra és fer-ho:

Compte Expansió PRO*.

T'abonem el 10% de la teva quota de col·legiat**.

0

comissions
d'administració i
manteniment.

+

3%

de devolució dels teus
rebuts domèstics principals,
fins a un màxim de 20 euros
al mes.

+

Gratis

la targeta de crèdit i de
dèbit.

+

Més de
2.300

oficines al teu servei.

Al cap i a la fi, som el banc de les millors empreses. O el que és el mateix, **el banc dels millors professionals: el teu.**

**Truca'ns al 902 383 666, identifiqui's com a membre del seu col·lectiu,
organitzem una reunió i comencem a treballar.**

sabadellprofessional.com

**El Compte Expansió PRO requereix la domiciliació d'una nòmina, pensió o ingrés regular mensual per un import mínim de 700 euros. S'exclouen els ingressos que provenen de comptes oberts al grup Banc Sabadell a nom del mateix titular. Si tens entre 18 i 25 anys, no cal domiciliar cap ingrés periòdic.

**Fins a un màxim de 100 euros l'any per compte.

"Amb Zurich, la seguretat del meu cotxe va sobre rodes. Assessora't."

Client de Zurich Auto.

I ara,
guanya fins a
90 €

Només fins al 31/07

Aconsegueix 30€ per cada nova assegurança que contractis, fins a un màxim de 3.⁽¹⁾

 30 € +  30 € +  30 €

Truca ara al

93 301 40 83

o envia un e-mail a: assegurances@coleconomistes.cat


ZURICH[®]
ASSEGURANCES

(1) Promoció vàlida per a noves contractacions fetes des del 15 d'abril fins al 31 de juliol de 2013, ambdós inclosos, si s'ha trucat al 93 301 40 83. Fins a un màxim de 3 pólisses de nova contractació d'assegurances d'Auto, Llar, Despatxos, Accidents Individual o Vida Risk, amb una prima mínima per assegurança de 150 €. El premi es lliurarà mitjançant targeta regal a partir dels 60 dies de la data d'efecte de la pólissa i si està al corrent de pagament. Els productes oferts són el resultat de l'assessorament independent i objectiu prestat pel corredor, el qual, entre assegurances del mateix tipus de diferents entitats asseguradores, ha proposat les que, segons el seu criteri professional, millor s'adapten a les necessitats dels clients. Corredoria d'Assegurances J.Tell, S.L. num. de registre OG5 J-0489. Aquests productes pertanyen a Zurich Insurance plc, Sucursal en España i Zurich Vida, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., respectivament. Els testimonis no corresponen necessàriament a clients reals.



actitudazul.com

Actitud Blava

és fer que el progrés
a través de l'energia sigui possible

Els que creuen que les coses es poden fer són els que aconsegueixen fer-les.

A Endesa impulsem el progrés a través de tots els recursos energètics disponibles. Per això liderem projectes d'eficiència energètica arreu del món i som una de les empreses més actives en el desenvolupament del cotxe elèctric i en la implantació dels comptadors intel·ligents.

Amb tu compartim una mateixa actitud, l'Actitud Blava, l'actitud de fer que les coses siguin possibles.



24 seleccions, 80 partits,
totes les estrelles del bàsquet mundial



llum · gas · persones

Guanyi més estalviant un 50%



Tregui partit a la tecnologia per a Pimes Microsoft



Tecnologia que li permet enfocar-se al 100% a les seves idees i als seus clients



La informació i la mobilitat que li ajuden a gestionar eficaçment la seva empresa



Superi a la seva competència reduint despeses més d'un 50% i incrementat els seus beneficis amb el Plan Impulso PYMEs

Guanyi més

- + Vengui més
- + Tingui a mà els documents
- + Sàpiga què i a qui vendre
- + Atengui el seu negoci sempre
- + Treballi des de qualsevol lloc i dispositiu

Gasti menys

- Redueixi costos al màxim
- Eficàcia a la seva empresa
- Redueixi les despeses de viatjar
- No perdi documents
- Estalviï diners en les seves comunicacions

Novetats cada setmana per



empreses mitjanes
(amb més de 10 ordinadors)



empreses petites
(amb menys de 10 ordinadors)

Formació gratis



Cursos i *webinars* de les nostres eines

Notícies i articles



Només actualitat de més interès per a la PIME

Suport i ajuda



Solució de problemes, trucs i seguretat

Esdeveniments



Aprengui amb els nostres experts

Proves gratuïtes



Provi el núvol i calculi quant estalvia



T'ajudem a elaborar un pla per a la jubilació



[Tu] ets l'Estrella

A "la Caixa" sabem que per gaudir del futur amb tranquil·litat cal començar a planificar-lo des del present. Per això volem estar al teu costat i ajudar-te a preparar un pla per a la jubilació, que podràs anar adaptant al llarg de la vida segons les necessitats que tinguis. I no tan sols això, perquè ara, si ens portes el teu pla o hi fas una aportació, a més podràs aconseguir fins a un 4% de l'import mobilitzat o aportat.¹

Presentes en el teu fu[Tu]r

1. Promoció vàlida per a aportacions superiors a 6.000 € o mobilitzacions externes d'entrada sol·licitades del 28-10-2013 al 31-12-2013 als plans inclosos en la promoció, en les condicions que s'indiquen a la carta d'obsequi, que es poden consultar a www.laCaixa.es. El valor de l'obsequi correspon a un percentatge que s'aplica sobre l'import constituït de l'aportació única o de la mobilització externa d'entrada, i depèn del pla que es contracti i de la pertinença al programa multiEstrella o a Banca Personal en la data de l'abonament. L'obsequi que ofereix VidaCaixa, SA d'Assegurances i Reassegurances està subjecte a tributació segons la legislació fiscal vigent en els termes que s'indiquen a la carta d'obsequi. L'abonament es farà al compte vinculat al pla amb data valor de l'1-4-2014. Plans de pensions individuals "PlanCaixa", dels quals VidaCaixa, SA d'Assegurances i Reassegurances és la gestora i promotora; CaixaBank, SA, l'entitat comercialitzadora, i CECABANK, SA, l'entitat depositària. Plans de previsió assegurats de l'entitat asseguradora VidaCaixa, SA d'Assegurances i Reassegurances. CaixaBank, SA, operador de bancassegurances exclusiu de VidaCaixa, SA i autoritzat de SegurCaixa Adeslas, SA, inscrit en el Registre de Mediadors amb el codi C0611A08663619. www.laCaixa.es. NRI: 782-2013/9681.

ADO



Patrocinador de l'Equip
Olímpic Espanyol



Millor Banc d'Espanya
2012 i 2013
Millor Banc en Innovació
Tecnològica del Món



Segell d'Or
EFQM a
l'Excel·lència
Europea



SANITAS PROFESIONALES

ÉS EL MOMENT DE VENIR A SANITAS

ARA FINS A
**2 MESOS
GRATIS¹**

I gaudiràs de **MESOS GRATIS** per a tots els assegurats.

1 ASSEGURAT → 1 MES GRATIS

2 O MÉS ASSEGURATS → 2 MESOS GRATIS PER ASSEGURAT

OFERTA ESPECIAL PER AL COL·LEGI D'ECONOMISTES DE CATALUNYA

Per a més informació i contractació:

 901 200 401

sanitas.es

1. Tots els nous assegurats que contractin les seves pólisses amb data d'efecte entre l'1/12/2013 i l'1/1/2014 tindran, en funció del nombre de persones incloses en la pólissa, mensualitats de prima neta sense cost, d'acord amb el detall següent: un assegurat, un mes gratis; dos o més assegurats, dos mesos gratis per assegurat (aplicable els mesos 4t i 9è, segons la data de contractació de la pólissa). Aquesta promoció s'aplica als productes següents: Sanitas Primero, Sanitas Más Salud, Sanitas Profesionales, Sanitas Más 90 i Sanitas Premium 500. Es considera nou assegurat el que no ha tingut una pólissa amb Sanitas en els 6 mesos anteriors a la data d'alta en la nova pólissa.



Institut Català
de Finances

Demana
un ICF!

www.icf.cat
902 227 237

crèdit a l'optimisme



Crèdit a l'optimisme

500 M€ en préstecs i avals
per a les pimes i autònoms
de Catalunya.

L'ICF posem a disposició de les pimes i autònoms, a la teva disposició, **500 M€ en préstecs i avals**. Són 500 milions de confiança, optimisme, prosperitat i futur, perquè puguis innovar, obrir nous mercats, créixer, emprendre... 500 M€ en préstecs per als qui veieu, com tu, el got mig ple. Perquè el teu negoci necessita optimisme. I Catalunya necessita el teu negoci per reactivar-se econòmicament. Com ho veus? Ara, junts l'acabarem d'omplir. **Perquè a l'ICF donem crèdit a l'optimisme.**



Generalitat
de Catalunya



L'oportunitat de fer del futur el teu present

Sempre impulsant el canvi

A UNIT4 entenem el que vol dir evolucionar i donar una resposta ràpida i simple als problemes. Sabem respondre de seguida i de forma innovadora. Perquè som experts en software de gestió i en ajudar els nostres clients a aprofitar els canvis a les seves organitzacions de forma clara, directa i efectiva.

DEIXA QUE
ET RECORDIN PEL
TEU SOMRIURE



Promoció especial

per al Col·legi d'Economistes de Catalunya i familiars directes

Serveis Gratuïts

- Visita (consulta i revisió)
- Ortodòncia (1a visita)
- Visita pròtesi
- Fluoració (infantil i adults)
- Radiografies intraorals
- Extracció de punts de sutura

Serveis per tan sols 20 €

- Extracció dental simple
- Visita d'urgències de dia
- Ortopantomografia
- Higiene dental
- Ensenyament d'Higiene Oral

Fins al 25% de dte.

- En la resta de tractaments en qualsevol especialitat

Miravé Travessera - Trav. de Gràcia, 71 baixos
Miravé Tuset - Tuset, 36, baixos
08006 Barcelona - Tel. 93 217 68 89

www.clinicamirave.es

 Troba'ns a Facebook

 @clinicamirave

Servei d'Urgències 24 hores/365 dies a l'any

Movistar Fusión Fibra 4G

Supervelocitat dins i fora de la teva llar

49,90
€/mes
+ IVA

Fibra Òptica
100 Mb

TV
HD

4G

PRESENTACIÓ

El número 68 de la *Revista Econòmica de Catalunya* que el lector té a les mans estudia en profunditat la situació actual de les hisendes municipals. I ho fa analitzant, en primer lloc, la situació de crisi financera que, com a conseqüència de la caiguda dels ingressos, pateixen en l'actualitat un bon nombre d'ajuntaments catalans. Tanmateix, com ha assenyalat el professor Joaquim Solé Vilanova, coordinador del "Dossier", ni tots els ajuntaments estan en una situació tan greu ni tots els ajuntaments estan bé. I les malalties i remeis que puguem comentar no s'han d'aplicar necessàriament a tots els ajuntaments, perquè no tots estan malalts. La salut financera dels ajuntaments també depèn d'allà fins on es van arriscar, de la sort que van tenir i, sobretot, de la rapidesa amb què van reaccionar en el moment en què va aparèixer la crisi econòmica el 2008. Reaccionar el 2008 no és el mateix que haver reaccionat després de les eleccions municipals de maig del 2011, a l'hora de preparar el pressupost del 2012. En aquest cas, s'han perdut quatre anys preciosos per canviar d'actituds i adoptar mesures.

En segon lloc, la caiguda d'ingressos municipals ha posat en evidència la gestió deficient o, com a mínim, millorable dels ingressos municipals i de l'IBI, en particular, que representa més del 60% del ingressos impositius i més del 20% dels ingressos no financers municipals. A més, no sempre

els gestors locals han tingut en compte els preus i les taxes com un element més de finançament i de bona gestió, especialment en les èpoques de bonança en què els ingressos per impostos sobre l'activitat immobiliària eren fàcils d'obtenir.

Quan s'observa i es compara el sistema de finançament municipal espanyol amb els models d'altres països (l'anglosaxó, el nòrdic o el germànic) s'arriba, però, a la conclusió que el nucli del model actual espanyol no és obsolet, sinó que té moltes virtuts. Això no vol dir que no hi hagi elements que requereixen ser reformats.

Crisi, gestió i reforma són, doncs, els tres eixos centrals del "Dossier" d'aquest número de la *Revista Econòmica de Catalunya*, que es tanca amb una taula rodona amb dos alcaldes significatius pel seu paper en les associacions municipalistes catalanes i espanyola: Ferran Bel, alcalde de Tortosa, i Martí Carnicer, alcalde del Vendrell. Acompanyats per Joaquim Solé Vilanova i pel periodista Josep M. Ureta, analitzen la situació dels ajuntaments, molt millor ara del que sembla perquè han estat fent els deures que ha calgut. A més, s'hi debaten també els problemes que comporta l'IBI i, particularment, la gestió cadastral dels immobles. ■

RE

DOSSIER

HISENDA
MUNICIPAL:
GESTIÓ, CRISI
I REFORMA

INTRODUCCIÓ

Joaquim Solé Vilanova

Catedràtic d'Hisenda Pública

Director del Màster en Hisenda Autònoma i Local

Universitat de Barcelona

A partir del 2008, quan a Catalunya i Espanya esclata la bombolla immobiliària, la crisi econòmica que se'n deriva provoca una profunda caiguda dels ingressos de la hisenda municipal que perdura el 2013 i que pot encara tardar a recuperar-se. Aquesta caiguda ha posat en evidència la gestió deficient o, com a mínim, millorable dels ingressos municipals derivats de l'IBI, les taxes i els preus, i l'endeutament. La crisi econòmica ha portat també els governs municipals i les associacions municipalistes a reclamar amb força la reforma de la Llei estatal d'hisendes locals. Aquesta reivindicació s'ha fet més forta durant la crisi econòmica. S'ha dit, una i altra vegada, que "el model està obsolet", però s'ha entrat poc en els detalls o en com s'aplicava aquest model, o si se'n podia millorar l'aplicació en la part que depenia dels mateixos ajuntaments. Aquests tres eixos –crisi, gestió i reforma– són precisament els eixos centrals del "Dossier" sobre les finances municipals que segueix a continuació.

Joaquim Solé Vilanova ofereix en primer lloc una panoràmica de l'actual crisi financera municipal, les seves causes i algunes de les solucions. A continuació, Cristina de Gispert i Maite Vilalta, a l'article "Els ingressos municipals durant el període 2005-2012: comparació Catalunya-Espanya", mostren els pesos de

les diferents fonts d'ingressos municipals i la seva evolució en els anys de bonança i els anys de crisi, i fan una comparació entre els municipis en el conjunt d'Espanya i els de Catalunya. A continuació, Josep M. Duran, a "La imposició municipal sobre activitats econòmiques", es qüestiona l'existència de l'IAE i es decanta per la seva supressió. Valentí Pich, des de la visió d'un assessor econòmic d'empreses, es pregunta a "Exemples conflictius concrets en l'aplicació dels tributs locals" per aspectes conflictius de la imposició municipal, en alguns casos resolts i, en d'altres, dictaminats pels tribunals, en un sentit o un altre, però no necessàriament resolts.

Jordi Mabras, des del sector bancari, escriu "La banca i el sector públic local". Es tracta de visionar l'endeutament local des del cantó del sector bancari per posar de relleu que tot ha canviat, i cal ser-ne conscients des del sector públic local: el nombre d'entitats financeres, les facilitats de crèdit i les maneres de treballar entre les entitats locals i els bancs. Centrada a Barcelona, Pilar Solans explica molt gràficament a l'article "Les finances de Barcelona: 21 anys de finances municipals", una història reeixida de redreçament de la situació financera derivada de les inversions i el finançament extern necessari per dur a terme els Jocs Olímpic, fins a la crisi actual, viscut tot des de la trinxera.

Catalunya té una hisenda singular en una àrea singular: l'àrea metropolitana de Barcelona, que disposa d'una entitat supramunicipal amb el mateix nom, l'AMB, on la capital té un terme petit, la zona té un contínuum urbà densament poblat, i amb una gran mobilitat de la població que exigeix la prestació d'alguns serveis de manera mancomunada. Núria Bosch i Marta Espasa, a "El finançament metropolità: el cas de Barcelona", n'analitzen la governança, atès que és una entitat d'elecció indirecta, i el finançament, on es destaca com a fonts singulars un recàrrec sobre l'IBI, únic a Espanya, i les aportacions dels municipis integrants de l'entitat supramunicipal.

La crisi financera dels municipis no ha vingut solament per la via dels ingressos, sinó també per com s'han gestionat econòmicament els serveis. Entre moltes altres coses, la bona gestió dels serveis requereix un mètode i un hàbit de càlcul de costos que els municipis catalans o espanyols pràcticament no han tingut. Maite Carol i Joan Pàmies, a "Els costos dels serveis municipals: estat de la qüestió", expliquen aquesta situació de crisi que comporta una necessitat creixent de conèixer els costos i unes reformes de l'Administració local, impulsades pel Govern central amb més o menys criteri, que també posen en primer pla l'anàlisi comparada dels costos dels diferents serveis municipals. Els autors fan una descripció detallada del mètode *full cost*, pel qual opten, atesos els ràpids resultats i la seva facilitat d'ús.

Des d'una visió encara més àmplia que la que pot donar el càlcul imprescindible dels costos dels serveis municipals, Jordi Joly, a "Barcelona, un nou model de gestió econòmica per a una política de futur", comenta com es pot sortir dels vicis actuals per anar a una gestió econòmica que, no cal dir, disposi de bones pràctiques pressupostàries, comptables, de planificació financera i de control de costos i de l'eficàcia dels ingressos i de la despesa. Una política que s'anticipi als esdeveniments i mesuri l'impacte en l'entorn econòmic.

Jordi Baños, Esther Pallarols i Anna Tarrach, a "Regles fiscals i estabilitat pressupostària: arguments i resultats", analitzen els diferents tipus de *fiscal rules*, tant a escala internacional com de l'Estat espanyol, en aquest cas provocat per la progressiva legislació sobre estabilitat pressupostària (2001, 2006 i 2012) i la mateixa crisi econòmica actual. La combinació de les normes d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat generades pel Govern estatal en els darrers dos anys, l'intent de reforma (recentralització!) de l'Administració local, sense un nord clar de gestió

econòmica i les noves mesures del control intern suposen una pressió sobre els gestors econòmics i, en especial, sobre els interventors. Això és el que posa de relleu Maria Petra Sáiz en el seu article, "La reforma local: incidència en l'estabilitat pressupostària i el control intern".

El "Dossier" conclou amb una taula rodona, titulada "Els ajuntaments catalans han sabut reaccionar davant la crisi", amb dos alcaldes significatius pel seu paper en les comissions de finançament local dins de les associacions municipalistes catalanes i espanyola: Ferran Bel, alcalde de Tortosa, i Martí Carnicer, alcalde del Vendrell. Es tracta de dos polítics locals amb una llarga experiència i amb un discurs de fons ple de sentit comú. Acompanyats per Joaquim Solé Vilanova, i amb un debat enregistrat i transcrit –amb frescor i gràcia– pel periodista Josep M. Ureta, parlen tots ells, amb franquesa i sentit comú, de la situació dels ajuntaments, molt millor ara del que sembla perquè estan fent els deures que calia. Tots tres debaten també els problemes que comporta l'IBI i, particularment, la gestió cadastre dels immobles. La lectura d'aquesta taula rodona il·lustrarà i entusiasmarà el lector. ■

LA HISENDA

MUNICIPAL: CRISI ECONÒMICA I CRISI DE GESTIÓ

Joaquim Solé Vilanova

Catedràtic d'Hisenda Pública

Director del Màster en Hisenda Autònoma i Local

Universitat de Barcelona

A partir del 2008, quan esclata la bombolla immobiliària a Catalunya i Espanya, la crisi econòmica que se'n deriva provoca una profunda caiguda dels ingressos de la hisenda municipal que perdura el 2013 i que pot encara tardar a recuperar-se.

Aquesta caiguda d'ingressos es percep en diverses fonts de finançament municipal:

- **Els impostos sobre l'activitat immobiliària:** l'impost sobre construccions instal·lacions i obres (ICIO) i l'impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana (IITNU), l'anomenada plusvàlua. L'impost sobre construccions té una caiguda vertical, absoluta, a tots els municipis. Si la construcció s'estanca, la recaptació de l'impost no solament es redueix a zero, sinó que s'ha donat el cas de ser negativa perquè els primers anys de crisi alguns ajuntaments han hagut de retornar part de l'impost recaptat als promotors que es desdiiuen de fer l'obra projectada. Els ingressos de la plusvàlua també han caigut, però menys. Tot i que a partir del 2008 la construcció ha estat pràcticament nul·la, ha continuat havent-hi, encara que moltes menys, transaccions d'immobles (com ara compres de pisos de segona mà i locals comercials, vendes forçades dels estocs de les entitats bancàries o desnonaments).
- **Els ingressos per venda de patrimoni.** Els municipis amb zones d'expansió urbana van tenir una font extraordinària

d'ingressos amb la venda de sòl municipal que obtenien de les requalificacions de terrenys de rústic a urbà edificable. A partir del 2008, aquest queda per vendre i el seu valor cau notablement. Però l'efecte més negatiu en les finances municipals es dona en aquells municipis on els ingressos derivats de la venda de sòl –no venut– havien de finançar unes inversions en equipaments municipals. Malgrat que era clara la gravetat de la crisi, molts ajuntaments van tirar endavant les inversions sense haver venut el sòl que les havia de finançar. Per tant, això genera un deute, però el més greu és que, encara que un dia es vengui aquest sòl, el seu valor és ja el 40, el 50 o el 60% més baix, la qual cosa ha generat un dèficit i un endeutament consegüent que pot ser important per a les finances municipals.

- **Les taxes i els preus públics per serveis.** Amb la crisi, diversos serveis municipals culturals (escoles de música) i esportius (piscines i spa), però també socioeducatius (escoles bressol), han perdut consumidors per la reducció de capacitat econòmica dels usuaris potencials. Això ha generat notables dèficits financers en els serveis, que han obligat a reduir-ne l'oferta, i ha portat a un incompliment de les expectatives de finançament que havien de finançar l'amortització del deute que va fer possible la inversió.
- **La participació o subvenció estatal.** Tot i que els ingressos propis (impostos, taxes i preus i ingressos patrimonials) dels ajuntaments són el 60% dels ingressos totals no financers, la

participació en impostos de l'Estat representa de mitjana un 25% dels ingressos municipals. La participació de l'Estat està lligada a la recaptació dels impostos estatals (IRPF, ISOC, IVA i IESP) i aquesta va tenir una forta caiguda el 2008 i el 2009, que els municipis també van haver de suportar. El més dur per als governs municipals va ser que l'Estat els va avançar bestretes sobre la base d'uns pressupostos estatals d'ingressos molt optimistes (època dels brots verds) i dos anys després, el 2010 i el 2011, s'anuncia als ajuntaments que han de retornar una part de les bestretes avançades. De fet, aquestes bestretes les han de retornar en 5 o 10 anys i mentrestant computen com a deute municipal.

- **Les subvencions específiques de la Generalitat.** La Generalitat cofinança un munt d'activitats i inversions municipals. La crisi econòmica i la crisi mateixa del model de finançament de la Generalitat ha provocat una situació financera excepcionalment difícil per a la Generalitat, que s'ha vist obligada a reduir les subvencions corrents i de capital amb l'agreujant que la reducció s'ha comunicat diverses vegades als ajuntaments molt més enllà de l'inici de l'activitat i que els pagaments s'estan fent efectius amb dos anys o més de retard. Això representa un cost financer addicional per als ajuntaments no inferior al 10% de la subvenció compromesa.
- **Els préstecs o operacions de crèdit.** Les possibilitats d'endeutament s'han reduït per diferents motius. Els productes financers (pòlisses per tresoreria, préstecs a mitjà termini o renting) han minvat, el cost del diner ha augmentat i les condicions que imposen les entitats financeres són més dures que abans.

Finalment, cal posar de relleu dos aspectes sobre el descens dels ingressos municipals: primer, els ingressos per IBI no han caigut. Al contrari, en alguns ajuntaments han augmentat, i el volum agregat de recaptació de Catalunya i Espanya ha augmentat tots aquests anys de crisi econòmica. Això significa que l'estabilitat dels ingressos de l'IBI ha estat molt positiva per a les finances municipals. Segon, la situació de crisi financera ha estat més greu en aquells municipis on es va apostar pels ingressos i impostos derivats de l'activitat immobiliària dins el municipi en lloc de potenciar la capacitat i l'esforç fiscal en l'IBI. Gravar els promotors de la construcció tenia un cost polític molt menor que gravar els contribuents-votants del municipi propietaris d'immobles. La situació encara ha estat més difícil en aquells ens locals on un ingrés extraordinari com l'ICIO va servir per crear nous serveis amb despesa recurrent en lloc d'inversi-

La situació de crisi ha estat més greu en aquells municipis on es va apostar pels ingressos i impostos derivats de l'activitat immobiliària en lloc de potenciar la capacitat i l'esforç fiscal en l'IBI

ons sense cost de manteniment posterior. En plena crisi de la construcció, no hi ha aquests ingressos extraordinaris i els serveis s'han hagut de reduir. La gravetat arriba a l'extrem en alguns municipis en què amb aquells ingressos es va reclutar personal funcionari que ara continua en plantilla i no se sap com pagar-lo.

La gestió ineficient de determinats ingressos

La caiguda d'ingressos municipals derivada de la crisi econòmica ha posat en evidència la gestió deficient o, com a mínim, millorable dels ingressos municipals derivats de l'IBI, les taxes i els preus, i l'endeutament.

La capacitat fiscal de l'IBI, una mesura desigual i insuficient.

L'IBI representa més del 60% dels ingressos impositius i més del 20% dels ingressos no financers municipals. L'IBI és un impost estable i no evadible, però requereix una tasca addicional que no requereixen altres impostos com l'IRPF o l'IVA, que és la d'assignar un valor fiscal als immobles, el valor cadastral. En les revisions cadastrals, el valor cadastral s'assigna a cada un dels immobles d'un municipi, i els anys que el municipi no revisa el valor dels immobles s'actualitza de manera lineal per llei de pressupostos de l'Estat. Aquesta actualització de valors va passar de ser un 5% durant uns anys a ser d'un 2% fins fa pocs anys, i a ser del 0% en els darrers dos anys.

La legislació estatal d'hisendes locals havia establert que els valors dels immobles s'havien de revisar cada 10 anys, però com, que això s'incomplia, es va reformar la llei perquè digués quelcom absurd: "i en tot cas a partir dels 10 anys". Actualment, aquest incompliment de les revisions cadastrals és tan gran que, per exemple, a Catalunya, el 66% dels municipis fa més de 15 anys que no l'han revisat. Això passa tot i els forts increments anuals dels valors de mercat fins al 2007, i després de la caiguda de valors dels darrers cinc anys. Aquesta manca de revisions cadastrals cada 10 anys, que podria ser de manera rotatòria a tots els

“Les taxes i els preus són un instrument necessari, tant pels recursos que aporten al pressupost municipal com pel suport que poden donar a la gestió del servei i a l’optimització de la demanda”

municipis de Catalunya i Espanya, ha comportat un desaprofita-ment de la capacitat fiscal de l’IBI. D’una banda, els valors cadas-trals de les unitats urbanes són, en general, baixos i, de l’altra, les modificacions o millores que molts immobles poden haver sofert poden no estar introduïdes en el cadastre.

A part del desaprofita-ment que es fa de la capacitat fiscal po-tenzial de l’IBI, la manca de revisió cadastral genera unes greus inequitats o uns greuges comparatius entre contribuents propi-etaris d’unitats urbanes del mateix municipi o entre municipis. La inequitat entre contribuents de diferents municipis dins de Catalunya es dona perquè els valors cadastrals s’utilitzen tam-bé en impostos de la Generalitat (impost de successions i do-nacions, impost sobre transmissions patrimonials i impost so-bre el patrimoni) i aquells immobles que no han estat revisats, per exemple des del 1985, tenen uns valors fiscals notablement més baixos que aquells que s’han revisat el 2013. Atès aquest greuge potencial, la Generalitat s’ha vist obligada a confeccio-nar una taula de coeficients multiplicadors, revisada cada any, que van de l’1,0 al 4,0 i que augmenten segons els anys que fa que el municipi no ha fet una revisió cadastral (un exemple mos-tra el tenim a la província de Barcelona: al municipi de Moià, que el va revisar el 2010, se li aplica un coeficient de l’1,0 i al mu-nicipi de Martorell, que el va revisar per última vegada el 1987, se li aplica el coeficient 4,15, el més alt de la província).

Finalment, cal deixar constància que la manca de revisió cadas-tral genera uns efectes perversos en la participació que es rep de l’Estat, pels quals resulten afavorits precisament els mu-nicipis que fa anys que no revisen els valors dels seus immobles. Som davant un veritable desori fiscal, impresentable davant un fòrum internacional.

La utilització de taxes i preus per serveis. Les taxes i els preus públics als usuaris de serveis municipals són una bona font de finançament municipal, sobretot quan es tracta de ser-veis culturals (escola de música), lúdics (espectacles de la festa

major) o esportius (piscines o ús de camps esportius). Però poden ser-ho també en determinats serveis socials (assistència domiciliària o residències de gent gran) o educatius (escoles bressol). Que l’usuari pagui per una part, o per bona part, del cost del servei pot ser també una forma justa de finançar-lo (principi del benefici), i d’aquesta manera restar pressió als im-postos municipals (principi de capacitat de pagament) que pa-guen tots els contribuents que no necessàriament utilitzen el servei. I el pagament d’un preu o taxa per part de l’usuari no està renyit amb poder establir una bonificació o descompte si es pertany a un grup social de renda baixa (com ara una part dels jubilats o aturats), sempre que aquesta pertinença sigui fàcil de comprovar periòdicament. Quan aquesta comprovació es dei-xi de fer perquè esdevé costosa es pot generar una nova ine-quitat, com de fet està passant a molts ajuntaments.

Les taxes i els preus són un instrument necessari, tant pels re-cursos que aporten al pressupost municipal com pel suport que poden donar a la gestió del servei i a l’optimització de la deman-da. Les taxes i els preus permeten moderar la demanda, però també incentivar-la si cal. El preu mínim o tiquet moderador ajuda a racionalitzar molt la demanda d’uns serveis en els quals mai no s’ha de confondre preu gratuït amb cost nul. Els preus i les taxes fan possible discriminar preus per hores punta o vall (piscines i transport urbà), entre residents i no residents (escoles de música i bressol).

No sempre els gestors locals han vist els preus i les taxes com un element més de finançament i de bona gestió, especialment en les èpoques de bonança en què els ingressos per impostos sobre activitat immobiliària eren de fàcil obtenció en alguns mu-nicipis. Les taxes i els preus públics aplicats sobre els usuaris són adequats en tots els nivells de govern, però en especial el municipal.

Els préstecs o l’endeutament: el perill de la il·lusió fiscal.

Els préstecs o l’endeutament per inversions es poden justificar, ja que el benefici de la inversió pot ser costejat no solament pels contribuents del moment en què es decideix la inversió, sinó també pels beneficiaris de les inversions dels propers anys. Això permet al gestor justificar l’endeutament com a mitjà de finan-çament dels equipaments. Però es pot arribar a un abús d’aquest recurs, en especial en èpoques de bonança econòmi-ca, que són més propícies a fer creure que la bonança pot durar sempre i, per tant, a pensar que l’amortització dels préstecs serà no solament possible sinó fàcil. Això en certa manera és el

que ha passat en els darrers anys, en què, per acabar-ho d'adobar, l'obtenció de recursos financers era relativament fàcil, ja que el sector financer disposava de molta liquiditat.

Legalment, els préstecs tenen i han tingut uns límits raonables, però no sempre s'han complert. La qüestió és que, quan no s'han respectat, s'ha hagut de establir un pla de sanejament i aquest pla, de vegades, no s'ha complert ni el primer any.

Per endeutar-se cal una certa prudència i cal exigir als gestor públics una prudència més gran que a les mateixes famílies, ja que una família respondrà sempre pel préstec fins que l'hagi retornat. En canvi, el gestor municipal deixa de respondre pel préstec a partir del moment en què, de manera voluntària o forçada per les eleccions, deixa d'estar davant del govern municipal. Per tant, la prudència en el nombre, volum, tipus i durada dels préstecs és necessària. I la planificació financera és imprescindible. En primer lloc, per garantir la solvència del govern local, però en segon lloc per evitar la il·lusió fiscal que fàcilment es genera en els polítics i en els ciutadans: es tendeix a subvalorar el cost del servei si, mitjançant un préstec, se'n pospos el pagament en forma d'impostos o preus, i més quan hi ha una certa cultura de la subvenció, perquè les transferències són part del finançament dels serveis municipals.

La hisenda municipal, per les seves dimensions, no genera problemes macroeconòmics amb l'endeutament, ja que aquest representa menys del 5% de l'endeutament públic. Això no vol dir que els pressuposts d'ingressos i despesa municipals no s'hagin d'aprovar equilibrats, i que qualsevol desequilibri en les liquidacions calgui subsanar-lo immediatament en l'exercici posterior a la manifestació comptable del dèficit. Per tant, l'endeutament de cada municipi ha de tornar a límits raonables no per raons d'estabilitat macroeconòmica sinó per raons de solvència, que evitin sempre la necessitat d'un rescat, i per raons d'eficiència, que evitin una sobredemanda perquè s'infravaloren els costos.

Hi ha una raó d'ètica pública per exigir límits a l'endeutament. Tots els equips de govern, i totes les generacions que representen, han de tenir el dret a decidir un mínim nivell d'inversions. Quan els governs precedents s'han endeutat en excés, al nou govern li resulta impossible fer noves inversions finançades amb préstecs a llarg termini perquè superaria els límits legals i probablement els de solvència. Aquesta situació s'ha fet evident els darrers anys i en l'actual legislatura dels ajuntaments.

Una última observació que es podia fer a l'inici d'aquest article i que no s'ha fet és que cada ajuntament és un món. Cada ajuntament és com una persona que necessita o no necessita anar al metge. Hi ha pacients amb un simple constipat en època de fred i pacients amb pneumònia lleu o amb pneumònia greu. Amb els ajuntaments passa igual. Per tant, ni tots els ajuntaments estan en una situació financera greu ni tots els ajuntaments estan bé. I les malalties i remeis que puguem comentar no s'han d'aplicar necessàriament a tots els ajuntaments perquè no tots estan malalts. I la salut financera dels ajuntaments també depèn del que es van arriscar, de la sort que van tenir i, sobretot, de la rapidesa amb què van reaccionar en el moment en què va aparèixer la crisi econòmica el 2008. Reaccionar el 2008 no és el mateix que haver reaccionat després de les eleccions municipals del maig del 2011, a l'hora de preparar el pressupost del 2012. En aquest cas, s'han perdut quatre anys preciosos per canviar d'actituds i adoptar mesures.

La bondat de l'actual model de finançament

Sovint des dels governs municipals i les associacions municipalistes es reclama la reforma de la llei estatal d'hisendes locals. Aquesta reivindicació s'ha fet més forta durant la crisi econòmica. S'ha dit, una i altra vegada, que "el model està obsolet", però s'ha entrat poc en els detalls o en com s'aplicava aquest model o si se'n podia millorar l'aplicació en la part que depenia dels mateixos ajuntaments. No cal descartar tampoc que, en època de crisi econòmica greu, el primer que es busqui siguin solucions fora i, amb l'eufemisme de reclamar una reforma, el que s'estigui demanant sigui simplement més recursos de l'Administració estatal.

L'actual model de finançament municipal, català o espanyol, és l'establert per la Llei estatal 39/1988, reguladora de les hisendes locals, i per posteriors reformes que aconsellaren recollir-ho tot en dos textos refosos en forma de reials decrets legislatius el 2004 (hisendes locals i cadastre immobiliari). Quan observem i comparem el sistema de finançament municipal espanyol amb models d'altres països (l'anglosaxó, el nòrdic o el germànic) arribem a la conclusió que el nucli del model actual espanyol no és obsolet, sinó que té moltes virtuts. Entre les seves virtuts cal destacar les següents:

1. L'existència d'impostos diversos. La hisenda municipal gaudeix de diferents impostos. A diferència de les finances locals d'alguns països anglosaxons, que sovint tenen només un impost sobre la propietat immoble, els municipis espanyols dispo-

“Un impost que es podia haver creat per a la hisenda municipal és l'impost sobre estances en establiments turístic, és a dir l'anomenada taxa turística”

sen de l'IBI (immobles urbans i rústics), de l'IAE, de l'impost sobre vehicles, de l'impost sobre construccions i de l'impost sobre l'increment de valor dels terrenys urbans. Això dona una innegable flexibilitat per tal que cada municipi aprofiti la combinació d'impostos més adient a les seves bases fiscals potencials.

2. L'autonomia fiscal. D'altra banda, els governs municipals poden exercir la seva autonomia fiscal o tributària mitjançant la fixació del tipus de gravamen sobre la base imposable o liquidable (cas de l'IBI, l'ICIO i l'impost sobre l'increment de valor dels terrenys) o d'un coeficient multiplicador sobre les quotes mínimes (cas de l'IAE i de l'impost sobre vehicles), amb uns topalls màxims i mínims. En el cas de l'IBI, aquests topalls són extraordinàriament amplis, la qual cosa permet als municipis exercir l'autonomia tributària gairebé com si els límits no existissin.

3. L'impost sobre béns immobles com a principal figura tributària. L'IBI urbà representa més del 50% dels ingressos impositius de la hisenda municipal catalana i espanyola. L'IBI és un impost que grava segons la propietat immoble de què es disposa. La base és fàcilment identificable, no evadible i d'una gran estabilitat. L'impost és una figura clarament potenciable sempre que es millori la gestió cadastral o la identificació i la valoració dels immobles urbans.

4. Les taxes i els preus públics per serveis municipals. Les taxes i preus per la utilització del domini públic i per l'ús o consum de serveis municipals han tingut sempre una notable importància en la hisenda municipal catalana i espanyola, ja que la capacitat de decisió sobre el volum dels impostos era molt minsa fins als anys vuitanta i, per tant, una de les poques vies per decidir el volum d'ingressos propis era la d'establir taxes o preus públics. Això va fer que, a partir del 1979, quan es constitueixen els ajuntaments democràtics, s'iniciï un creixement en la despesa en serveis personals (culturals, esportius, lúdics) prestats pels governs locals, que en part és finançada per taxes i preus públics. Aquesta font d'ingressos ha sofert una certa

congelació en els períodes de boom immobiliari però ara en plena crisi econòmica està recuperant posicions dins del pressupost d'ingressos municipals.

5. Les participacions i subvencions incondicionades importants. Les transferències incondicionades procedents de l'Estat o de la Generalitat permeten complementar els ingressos propis municipals i donar una notable elasticitat al conjunt d'ingressos municipals. Aquestes participacions o subvencions incondicionades representen més del 25% dels ingressos totals no financers i poden ser gastats de la manera en què el govern municipal creu més convenient. La participació o subvenció de l'Estat (PMTE) és en volum molt més important que la de la Generalitat (FCLC). Representa una proporció de 35 a 1 en municipis grans i de 6 a 1 municipis petits.

6. El dret a l'endeutament. Els governs locals tenen dret en general a sol·licitar préstecs a curt i llarg termini en el mercat financer. El nivell d'endeutament d'un ajuntament té uns límits globals relacionats amb els ingressos corrents, però els préstecs no estan supeditats a l'aprovació prèvia per part d'una administració pública superior, ni al fet que aquesta administració aprovi la inversió per la qual es vol fer l'operació de crèdit. Les autoritzacions prèvies només es requereixen quan el municipi supera uns determinats límits establerts per la llei.

Les reformes puntuals necessàries

Que abans s'hagi dit que el nucli del model de finançament municipal continua sent vàlid no vol dir que no hi hagi elements que requereixen ser reformats.

Els impostos. L'impost que requereix una reforma del càlcul de les seves bases, i possiblement una potenciació de la recaptació, és l'impost sobre vehicles de tracció mecànica, encara conegut com a impost de circulació perquè formalment el seu pagament autoritza a circular per les vies públiques. Aquest impost que actualment es determina sobre la base dels cavalls fiscals del vehicle hauria de passar a ser calculat d'acord amb el valor de compra del vehicle nou, el grau d'emissions de CO₂, i potser l'edat del vehicle, però per incentivar un efecte *renove* a partir dels 10 anys.

Un impost que es podia haver creat per a la hisenda municipal és l'impost sobre estances en establiments turístic, és a dir l'anomenada taxa turística. Aquest impost existeix a França i a altres països com a impost potestatiu a escala municipal. A

Catalunya, l'impost el va crear la Generalitat el 2012 com a impost propi, tot i haver establert una participació territorialitzada del 30% per als municipis. Atesa la despesa pública local addicional que tenen els municipis turístics, aquesta era una hipotètica via complementària de finançament per als municipis amb allotjaments turístics, però de moment només hi participaran de manera minoritària.

Hi ha l'opció d'un impost sobre l'ocupació dels habitatges; de fet, hi ha dues opcions contraposades. Una primera alternativa, sovint comentada, és l'impost per la desocupació d'habitatges, és a dir, un impost que gravi els habitatges buits, amb el cost de gestió i comprovació periòdica que el fet imposable requereix. Aquí, hi juga l'objectiu d'una política d'habitatge activa dins del sector privat. De fet la Llei 51/2002 ja té en consideració aquesta possibilitat en forma de recàrrec sobre l'IBI, figura que no s'ha dut a la pràctica, ja que no s'ha aprovat –deliberadament– el reglament que ha de concretar el fet imposable.

És curiós que alguns països (França i el Regne Unit) tenen una figura oposada que se centra en l'ocupació permanent, no la de les segones residències, de famílies o persones empadronades que tenen dret a fer ús dels serveis educatius, socials i culturals del municipi d'una forma diferent als no residents. França té un tribut addicional (*taxe d'habitation*) a l'impost sobre els immobles (*taxe foncière*). La Gran Bretanya té un impost sobre la propietat immoble residencial (*council tax*) determinat segons bandes o intervals de valor de la propietat, però amb un descompte del 25% si el pis només l'ocupa una persona adulta i del 50% si el pis o casa no l'ocupa permanentment cap persona adulta empadronada a l'immoble.

Finalment, tenim l'impost sobre activitats econòmiques (IAE), que grava el benefici presumpte de les empreses. Des del 2003, aquest impost només grava les empreses que facturin més d'un milió d'euros. Això vol dir que en els darrers onze anys ja no han estat gravades les empreses individuals i les petites empreses, fet que ha representat una gran desinformació per als ajuntaments que podien col·laborar en la tasca d'identificació de negocis dins el municipi. Les reformes proposades per a aquest impost són per a tots els gustos: el sector negocis proposa la supressió de l'IAE i el sector públic local proposa mantenir la situació actual o bé tornar a l'IAE per a tots els negocis petits o grans, tot i que el cost de gestió de l'impost per als negocis petits és molt elevat.

Aquesta situació de dispersió de propostes també es dona als països europeus. França, després de 20 anys de debats i de reconèixer les imperfeccions de la *taxe professionnelle*, va decidir mantenir aquest impost, que és molt més potent que l'IAE espanyol. Recentment, l'ha traspassat a les noves entitats mancomunades (*communautés de communes*, *d'agglomération* i *urbaines*) per tal que disposin d'un impost potent. Alemanya va crear comissions d'experts i va publicar informes per arribar a la conclusió que la figura no era tècnicament raonable i que calia suprimir l'impost sobre negocis (*Gewerbesteuer*). Però per voluntat dels governs locals i dels *länder* no s'ha suprimit l'impost. La Gran Bretanya té un pompós *business tax*, que no és ni més ni menys que un impost sobre la propietat immoble no residencial. Per tant, un impost amb una base imposable que no reflecteix gens la capacitat econòmica (facturació o beneficis reals) de l'empresa. Res a envejar.

Dins del context de la hisenda municipal, la figura de l'IAE permet fer les afirmacions següents. Cap dels impostos municipals són perfectes. Els impostos estatals o autonòmics tampoc ho són, tot i que tot és fàcilment millorable. Si haguéssim de deixar només els impostos perfectes ens quedàrem sense fonts de finançament dels serveis públics, estatals, autonòmics o locals. Pel que fa a l'àmbit municipal, hem de concloure que és millor tenir un impost imperfecte com l'IAE que perdre una figura, sobretot si les alternatives a aquest nivell són molt poques o inexistents fora de l'IBI, que és un magnífic impost si se'l mima cadastralment.

Les participacions en impostos. Entra dins la lògica financera que les administracions locals demanin, amb tot tipus d'arguments, més participacions o subvencions de les administracions superiors i, si és possible, sense cap condicionant. Al marge d'aquesta lògica, sovint aplicada per les associacions municipalistes, hi ha raons tècniques per revisar profundament les participacions dels municipis en els ingressos de l'Estat i de la Generalitat.

Els impostos municipals, per les seves característiques, no tenen un increment automàtic de la recaptació quan l'economia creix, creixement que sí que tenen l'IRPF o l'IVA. Impostos com l'IBI creixen quan es modifiquen els valors de les bases a l'alça i quan expressament s'incrementa el tipus de gravamen. Per aquest motiu, es pot dir que els impostos municipals tenen una certa rigidesa o una elasticitat baixa o no automàtica. Una participació dels municipis en els tributs de l'Estat, que també pot

Pel que fa a les subvencions de capital, com les integrades en el Pla Únic de Serveis de Catalunya (PUOSC), cal un replantejament radical

ser de la Generalitat, dóna elasticitat als ingressos municipals. Per tant, és molt recomanable; a més, aquesta participació podria ser en un impost individual, com ara l'IRPF (de fet ja hi ha una petita participació dels municipis amb més de 75.000 habitants en la qual ara no entrarem). El que aquí es vol proposar és una participació semiterritorialitzada en l'IRPF, per exemple del 10%. Aquesta participació es podria distribuir entre els municipis de la manera següent: un 5% es distribuiria entre els municipis d'acord amb la recaptació obtinguda dels contribuents domiciliats en el municipi; aquesta seria la part territorialitzada. En canvi, l'altre 5% de l'IRPF obtingut en l'àmbit de l'Estat seria distribuït entre els municipis segons la població censada en cada un d'ells; aquesta seria la part no territorialitzada. Una participació semiterritorialitzada en l'IRPF donaria elasticitat als ingressos del municipi, donaria una participació als municipis segons el que els respectius ciutadans han pagat d'IRPF, i donaria una participació de la mateixa quantitat per càpita a tots els municipis. Això darrer permetria que la participació "territorialitzada" donés un volum per càpita elevat als municipis amb molta capacitat fiscal, i un volum molt baix o nul als municipis amb una població modesta que està en la majoria exempta de pagar l'IRPF. D'aquesta manera, tots els municipis tenen una participació mínima en l'IRPF, sense deixar que els que n'han recaptat més en el seu territori rebin una quantitat total per càpita més gran.

Las participacions territorialitzades en l'IVA i els impostos especials no són tècnicament viables si han d'anar destinades als municipis. Si la participació en aquests impostos fos no territorialitzada no aportaria res de nou a una participació no territorialitzada en l'IRPF o en el conjunt dels impostos de l'Estat no cedits.

Les subvencions anivelladores i les subvencions específiques. Una altra reforma necessària i urgent en el capítol de transferències incondicionades és la transformació de la participació dels municipis en els tributs de l'Estat (PMTE), sigui la versió dels municipis amb menys de 75.000 habitant o sigui la

versió dels municipis amb més de 75.000 habitants. Les dues necessiten un nou disseny per passar a ser clarament una subvenció anivelladora de capacitats fiscals i, fins a cert punt, de necessitats dels municipis. Ara bé, és dubtós que calgui fer una versió de la subvenció per als municipis amb més de 75.000 habitants (i per què 75.000 i no 100.000 o 50.000 o 20.000 habitants?) i una altra versió per als municipis amb menys de 75.000 habitants. Màxim, ateses les seves característiques, caldria una subvenció o una fórmula pròpia per a Madrid i Barcelona tal com s'ha estat regulant per separat des del començament dels anys 80.

La teoria del federalisme fiscal ens diu que cal intentar anivellar capacitats fiscals i necessitats entre els municipis amb l'objectiu que, amb un esforç fiscal similar (semblants tipus de gravamen i, per exemple, valors cadastrals revisats periòdicament), es pugui donar un nivell de serveis similar a cada municipi. A la pràctica, la presència important de taxes i preus per la utilització del domini públic i pels serveis, i de dos impostos optatius molt inestables (ICIO i plusvàlues) entre els ingressos municipals, dificulta la determinació de la capacitat fiscal potencial dels municipis. D'altra banda, l'existència de tants serveis prestats pels governs municipals (serveis a la propietat, serveis a les persones i serveis econòmics), sense que la legislació concreti i quantifiqui el nivell mínim de servei que cal que els 8.100 municipis espanyols i catalans prestin, fa difícil establir un índex de necessitats, més enllà de la població censada (o de la població efectiva en el cas de municipis turístics o de segones residències). En qualsevol cas, i malgrat les dificultats, cal dissenyar una subvenció anivelladora, que hauria de tenir com a indicador de capacitat fiscal les bases liquidables de l'IBI i un paràmetre representatiu de la resta d'impostos municipals. Quant a les necessitats, caldria sospesar si més enllà de la població censada (o efectiva) caldria algun altre indicador, simple, fàcilment actualitzable, de necessitats municipals.

Les subvencions específiques poden ser corrents o de capital. Des de la creació de les comunitats autònomes, que també ha coincidit amb l'establiment dels ajuntaments democràtics, hi ha hagut una proliferació de subvencions específiques corrents dels diferents departaments de la Generalitat que és totalment qüestionable. Una subvenció pot tenir el caràcter d'incentivar la innovació o l'objectiu de compensar externalitats, per exemple la presència d'usuaris no residents en escoles de música o en escoles bressol, però moltes de les subvencions específiques no haurien de tenir un caràcter permanent o, simplement,

no haurien d'existir, si les quantitats són relativament petites, ja que els costos de gestió, tant en la part donant de la subvenció com en la part receptora, moltes vegades no recomanen l'existència de la subvenció mateixa. Això ho reconeixen els gestors dels departaments de la Generalitat i ho reconeixen els mateixos alcaldes.

Finalment, pel que fa a les subvencions de capital, com les integrades en el Pla Únic de Serveis de Catalunya (PUOSC), podem afirmar que s'ha arribat a un final d'època i que cal un replantejament radical de la subvenció hereva dels antics plans provincials de cooperació. El 1979, quan es creen els primers ajuntaments democràtics, els dèficits d'equipaments eren molt grans i també molt desiguals entre municipis grans i petits, així com entre municipis urbans i rurals. Els darrers 30 anys, la inversió que s'ha fet en els municipis ha estat molt elevada, i els últims d'anys de bonança s'ha constatat un sobreequipament en un gran nombre de municipis i, per tant, una infrautilització d'alguns equipaments i serveis que potser s'haurien d'haver prestat de manera mancomunada i no de manera independent en cada municipi. A partir d'ara, per a una bona gestió econòmica, és probable que calgui un volum menor de subvencions per inversions i, sens dubte, un volum menor de subvencions específiques corrents. Aquests recursos caldria destinar-los a ampliar el Fons de Cooperació Local de Catalunya, la subvenció incondicionada, anual, universal i automàtica de la Generalitat als municipis. ■

ELS INGRESSOS

MUNICIPALS DURANT EL PERÍODE 2005-2012 COMPARACIÓ CATALUNYA-ESPANYA

Cristina de Gispert

Universitat de Barcelona

i Institut d'Economia de Barcelona

Maite Vilalta

Universitat de Barcelona

1. Introducció

L'objectiu d'aquest escrit és descriure i analitzar la situació dels ingressos municipals durant el període 2005-2012, la qual cosa permet copsar l'impacte de la crisi econòmica en les finances dels ajuntaments. Tal com es presenten les dades, es pot fer una comparació entre la situació de la hisenda municipal a Catalunya i al conjunt de l'Estat espanyol.

Cal remarcar que les dades que s'analitzen reflecteixen el comportament del total de municipis (de Catalunya i d'Espanya). Reflecteixen, doncs, un comportament mitjà, sense tenir en compte les diferències que poden existir, que hi són, segons la seva mida. Una anàlisi més aprofundida requeriria, sens dubte, introduir aquesta qüestió.

Per abordar aquesta anàlisi, s'utilitzen les liquidacions dels pressupostos municipals dels anys 2005 al 2012¹ i s'estructura el document en sis apartats, inclosa aquesta introducció. En l'apar-

¹ Les dades que s'ofereixen corresponen als pressupostos liquidats excepte les del 2012, que són un avanç de liquidació. És per això que no en tots els casos es poden oferir dades d'aquest darrer any, ja que la informació no està encara disponible.

tat 2, es descriuen les diferents fonts d'ingressos municipals i quina ha estat la seva importància relativa dins del total del pressupost. L'apartat 3 se centra en la descripció de l'evolució dels tributs municipals. L'apartat 4 es destina a l'estudi de les transferències rebudes pels municipis. Finalment, la situació financera dels ajuntaments es descriu en l'apartat 5. L'escrit s'acaba amb un apartat 6 de conclusions.

2. Quines han estat les fonts d'ingressos dels municipis?

El quadre 1 mostra el volum total d'ingressos que ha obtingut el conjunt de municipis de l'Estat espanyol al llarg de tot el període analitzat (2005-2012) que, tal com es pot comprovar, ha estat d'una mitjana anual de 52.795 milions d'euros, dels quals un 18,3% han estat ingressats pels municipis de Catalunya (una mitjana anual de 9.666 milions d'euros).

Si bé els municipis catalans han disposat d'una mitjana anual de 1.315 euros per habitant al llarg d'aquest període, en el conjunt de l'Estat espanyol aquesta xifra ha estat de 1.146 euros per habitant. Així doncs, es pot afirmar que els ingressos per càpita dels municipis de Catalunya han estat un 15% superiors

als ingressos per càpita del conjunt de municipis de l'Estat. La diferència més gran entre els recursos per habitant dels ajuntaments catalans i els del conjunt d'Espanya es dona, precisament, l'any 2010, en plena crisi econòmica. Aquell any els ingressos per càpita dels municipis de Catalunya van ser un 23% més alts que els del conjunt de municipis espanyols. Més endavant s'explicarà a quin fet es deu aquesta diferència.

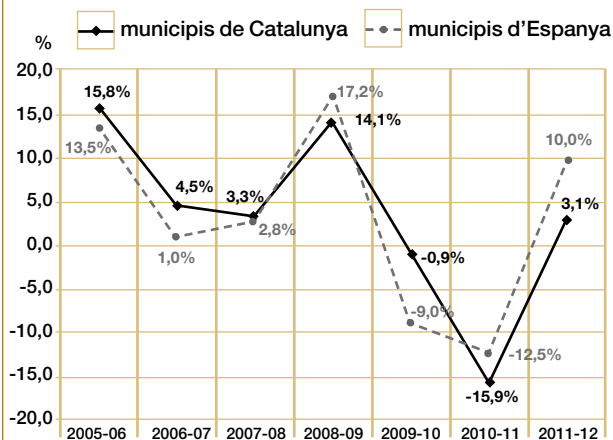
El gràfic 1 mostra l'evolució que han tingut els ingressos dels ajuntaments del 2005 al 2012. Pot semblar sorprenent que l'any en què s'observa un increment més gran dels ingressos municipals, tant a Catalunya (un 17,2%) com en el conjunt de

La caiguda més important dels ingressos municipals s'observa l'any 2011, sobretot a Catalunya

l'Estat espanyol (un 14,1%), és el 2009, és a dir, en plena crisi econòmica. L'explicació ve donada, fonamentalment, per la posada en marxa del Fons Estatal d'Inversió Local (FEIL), anomenat col·loquialment Pla Zapatero. Cal recordar que aquest fons es va dissenyar com un instrument anticrisi de política keynesiana que va suposar transferir als municipis un volum global de 8.000 milions d'euros (any 2009), distribuïts segons la població, que havien de servir per finançar inversions municipals². El destí d'aquests recursos estava, doncs, predeterminat. S'havien d'utilitzar per fer inversions i, a més, no qualsevol tipus d'inversió, sinó que se'n determinaven les condicions.

Per contra, la caiguda més important dels ingressos municipals s'observa l'any 2011, sobretot a Catalunya. Aquell any els recursos dels municipis catalans van disminuir un -15,9% respecte als de l'any anterior, mentre que al conjunt de l'Estat espanyol, la caiguda va ser d'un -12,5%. Aquestes taxes negatives s'expli-

Gràfic 1
Total d'ingressos municipals. Variació anual (%)



Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i l'INE

² Reial decret llei 9/2008, de 28 de novembre, pel qual es creen un fons estatal d'inversió local i un fons especial de l'Estat per a la dinamització de l'economia i l'ocupació, i s'aproven crèdits extraordinaris per atendre el seu finançament (BOE 290, 2 de desembre de 2008). L'any següent es va aprovar el Reial decret llei 13/2009, de 26 d'octubre, pel qual es crea el Fons estatal per a l'ocupació i la sostenibilitat local (BOE 259, de 27 d'octubre de 2009) que ve a donar continuïtat al creat l'any 2008.

Quadre 1
Total d'ingressos municipals. Liquidació 2005-2012

Milions d'€									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (a)	Mitjana 2005-12
Municipis de Catalunya	7.833	9.073	9.479	9.790	11.170	11.074	9.311	9.597	9.666
Municipis d'Espanya	44.881	50.949	51.459	52.884	61.997	56.445	49.408	54.335	52.795
% Cat/Esp	17,5	17,8	18,4	18,5	18,0	19,6	18,8	17,7	18,3

€/habitant									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (a)	Mitjana 2005-12
Municipis de Catalunya	1.120	1.272	1.315	1.329	1.494	1.474	1.235	1.268	1.315
Municipis d'Espanya	1.018	1.140	1.138	1.146	1.326	1.200	1.047	1.150	1.146
Índex = 100	110	112	115	116	113	123	118	110	115

(a) avanç de liquidació

Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i l'INE

“La crisi ha alterat lleugerament l'estructura del pressupost d'ingressos municipals: els ha fet més dependents i més endeutats”

quen, en part, per la desaparició del FEIL. Les dades corresponents a l'avanç de liquidació de l'any 2012 deixen entreveure un comportament a l'alça dels ingressos municipals, menys pronunciat a Catalunya (3,1%) que al conjunt de l'Estat (10,0%).

Podríem afirmar que els pressupostos municipals es nodreixen de quatre grans fonts d'ingressos. En primer lloc, dels tributs, que inclouen els impostos³, les taxes, els preus públics i les contribucions especials. Aquesta és, tal com mostra el gràfic 2, la principal font d'ingressos dels nostres municipis. De fet, es pot dir que aproximadament el 50% dels ingressos municipals s'obtenen a través de tributs pagats pels seus ciutadans. Es pot observar que aquest percentatge és més alt a Catalunya que al conjunt de l'Estat. Durant els anys previs a la crisi (mitjana 2005-2007), els ajuntaments catalans obtenien el 54,4% dels ingressos a través de tributs, mentre que al conjunt d'Espanya aquest percentatge era d'un 49,3%. Les dades del gràfic 2 indiquen també que la crisi ha afectat relativament més el pes dels tributs a Catalunya (que passa a ser d'un 51,8%, mitjana 2008-2011) que al conjunt d'Espanya, on cau només una dècima (49,2%).

La segona font d'ingressos dels municipis de l'Estat espanyol són les transferències. Aquestes van aportar un 33,6% del total d'ingressos als municipis de Catalunya els tres anys previs a la crisi (2005-2007) i un 37,1% durant els anys de crisi (2008-2011). Aquests percentatges són d'un 37,1% i d'un 38,3%, respectivament a la resta de l'Estat. Això ens permet fer algunes afirmacions: i) el pes de les transferències dins del pressupost d'ingressos dels ajuntaments és una mica més baix a Catalunya que al conjunt de municipis de l'Estat, la qual cosa vol dir que els municipis catalans són una mica menys dependents dels recursos que reben d'altres administracions; ii) la crisi ha suposat un increment del pes de les

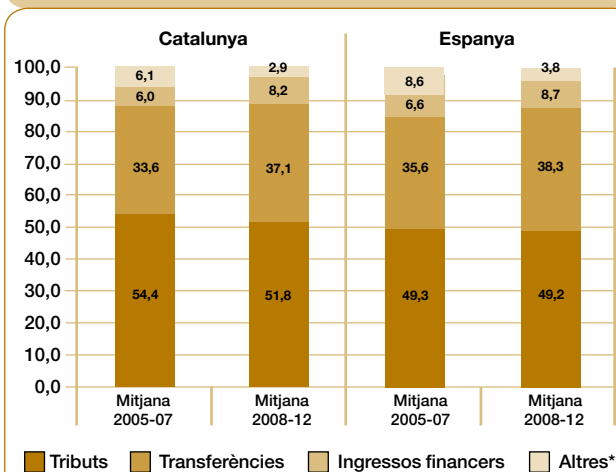
transferències dins del pressupost d'ingressos dels municipis, és a dir, els ha fet més dependents dels recursos que reben d'altres, i aquest increment s'ha manifestat relativament més a Catalunya que al conjunt de l'Estat.

En tercer lloc, els municipis obtenen ingressos procedents d'operacions financeres, és a dir, dels actius financers (reintegrants de préstecs, alienació d'accions, obligacions i participacions, entre d'altres) i dels passius financers (fonamentalment l'endeutament a través de préstecs). El gràfic 2 mostra que, abans de la crisi (mitjana 2005-2007), aquests ingressos financers suposaven, aproximadament, el 6% del pressupost total d'ingressos dels municipis tant a Catalunya com al conjunt de l'Estat. Tal com es pot observar, aquest percentatge és més alt durant els anys de crisi econòmica. La mitjana 2008-2011 és d'un 8,2% a Catalunya i d'un 8,7% al conjunt d'Espanya. Així doncs, l'endeutament ha guanyat pes dins l'estructura del pressupost d'ingressos municipals.

I finalment, en quart lloc, els ajuntaments obtenen recursos procedents d'altres fonts, com són: i) els ingressos patrimonials. L'any 2011, per fer-nos una idea de la magnitud d'aquest tipus de recursos, el conjunt de municipis de l'Estat espanyol va obtenir 1.310 milions d'euros a través d'ingressos patrimonials (a Catalunya aquesta xifra va ser de 193 milions d'euros). Dins dels ingressos patrimonials destaquen els que procedeixen de concessions i aprofitaments especials que, aquell any, van aportar al conjunt

Gràfic 2

Fonts d'ingressos dels municipis de Catalunya i del conjunt d'Espanya (% sobre el total)



* Inclou ingressos patrimonials i alineació d'inversors reals
Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

³ Tal com es detallarà en el següent punt d'aquest escrit, es tracta de l'impost sobre béns immobles (IBI), l'impost sobre activitats econòmiques (IAE), l'impost sobre vehicles de tracció mecànica, l'impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana i l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres. En el cas dels municipis de més de 75.000 habitants, inclou també les participacions en l'IRPF, l'IVA i els impostos especials (alcohol, tabac i hidrocarburs).

de municipis de l'Estat, un total de 794 milions d'euros (a Catalunya la xifra va ser de 79 milions d'euros). També són ingressos patrimonials els obtinguts pels ajuntaments a través, per exemple, dels interessos de dipòsits, de rendes de béns immobles, de dividendes i participacions de beneficis; ii) l'alienació d'inversions reals que engloba els recursos que s'aconsegueixen, fonamentalment, a través de la venda dels terrenys. En concret, l'any 2011 els municipis espanyols van obtenir 415 milions d'euros venent terrenys (la xifra és de 29 milions d'euros per als municipis de Catalunya).

El gràfic 2 mostra que aquest tipus de recursos que hem englobat dins el concepte d'altres ha perdut pes, dins del pressupost total d'ingressos municipals, durant els anys de crisi econòmica. Si bé a Catalunya la mitjana era d'un 6,1% durant el període 2005-2007, aquest percentatge passa a ser d'un 2,9% durant els anys 2008-2011. La caiguda és encara una mica més elevada per al conjunt de municipis d'Espanya (passa d'un 8,6 a un 3,8%).

A la vista de les dades que acabem de descriure no seria agosarat concloure que la crisi ha alterat lleugerament l'estructura del pressupost d'ingressos municipals: els ha fet més dependents (augmenta el pes de les transferències) i més endeutats (augmenta el pes de les operacions financeres).

3. El comportament dels tributs municipals: una cistella massa rígida?

Com ja s'ha esmentat, els tributs són la principal font d'ingressos dels municipis i alhora la mesura de la seva autonomia fiscal. D'una banda, els ajuntaments disposen d'una cistella de cinc impostos, tres d'obligatoris i dos de potestats, sobre els quals poden decidir elements tan importants com el tipus impositiu – dins d'un marge establert – o certes bonificacions. En concret, formen part de la cistella d'impostos, l'impost sobre béns immobles (IBI), que és el que aporta un volum més alt de recursos impositius a la hisenda municipal, l'impost sobre vehicles de tracció mecànica (IVTM), l'impost sobre activitats econòmiques (IAE), a més de dos impostos potestats, l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres (ICIO) i l'impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana (IIVTNU). A partir de la reforma de la hisenda local que va tenir lloc l'any 2002⁴, els municipis de més de 75.000 habitants, les capitals de comarca i de comuni-

tat autònoma reben una participació territorialitzada en l'IRPF, l'IVA i els impostos especials (tabac, alcohol i hidrocarburs)⁵. D'altra banda, els ajuntaments tenen força marge per decidir quines taxes apliquen i en quins termes (base imposable, tipus impositiu, estructura de quotes, beneficis fiscals), que és una altra via per exercir la seva autonomia financera. A continuació, analitzem el comportament per separat dels impostos i de la resta de tributs durant el període 2005 a 2012.

3.1. Els impostos

Tal com mostra el quadre 2, a Catalunya la recaptació impositiva municipal va aportar 3.008 milions d'euros de mitjana durant els tres anys previs a la crisi i va augmentar en un 11% en els anys de crisi (fins als 3.328 milions d'euros). Per al conjunt de l'Estat, la recaptació va ser de 14.830 milions d'euros en l'etapa prèvia a la crisi, amb un augment d'un 14% en els anys posteriors (16.873 milions d'euros). Es pot afirmar, doncs, que al llarg de tot el període (2005-2011) els municipis de Catalunya han aportat aproximadament el 20% de la recaptació impositiva municipal a tot l'Estat. Si considerem, a més, les participacions impositives (en l'IRPF, en l'IVA i en els impostos especials) que reben els municipis de més de 75.000 habitants, observem que el pes relatiu dels municipis catalans sobre el conjunt de l'Estat continua sent del 20% durant tot el període considerat.

L'impost sobre béns immobles

Quan analitzem la composició de la cistella veiem que l'IBI és, amb molta diferència, l'impost municipal més important quant a recaptació, tal com es veu en el quadre 3. En concret, aquest impost va aportar un 51,7% del total d'ingressos impositius als municipis de Catalunya els tres anys previs a la crisi (2005-2007) i un 63% durant els anys de crisi (2008-2011), fet que demostra la seva importància i estabilitat. Aquests percentatges són semblants als de la resta de l'Estat, encara que aquests són una mica inferiors (un 50% i un 61,3% respectivament).

El caràcter estable de la recaptació per l'IBI en relació amb el cicle econòmic es deu a la seva configuració, atès que grava una base

⁴ Llei 51/2002, de 27 de desembre, de reforma de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals. Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals (vigent fins al 22 de juliol de 2014).

⁵ En el cas de l'IRPF, l'1,6875% de la quota líquida produïda en el territori; en l'IVA, l'1,7897% de la recaptació líquida de l'IVA imputable al municipi i, en el cas dels impostos especials, el 2,0454% de la recaptació líquida imputable al municipi pels impostos especials sobre la cervesa, el vi i les begudes fermentades, sobre productes intermedis, sobre alcohol i begudes derivades, sobre hidrocarburs i sobre tasques de tabac. En el cas dels municipis turístics, el 2,0454% de la recaptació líquida imputable al municipi de l'impost sobre hidrocarburs i el 2,0454% de l'impost sobre les tasques del tabac.

immòbil fàcilment coneguda i present a tots els municipis. La seva recaptació depèn a priori de l'estoc d'habitatges i del seu valor calculat administrativament, és a dir, del valor cadastral (la base imposable). Tanmateix, la revisió dels valors cadastrals no té un impacte immediat en l'impost atès que la base liquidable de l'IBI es calcula aplicant d'ofici una reducció decreixent durant deu anys. Aquesta reducció és del 90% de l'increment del valor cadastral en el primer any de vigència de la revisió, del 80% en el segon i així successivament fins que en el desè any s'assoleix una base liquidable igual al valor cadastral revisat⁶. En conseqüència,

⁶ A més, cal tenir en compte que els ajuntaments poden establir els tipus de gravamen, entre un mínim igual a 0,4 i un màxim de l'1,1%; però, durant els sis anys següents a la revisió cadastral, el tipus mínim es pot reduir fins al 0,1%.

la recaptació per l'IBI no guarda necessàriament relació amb la tendència observada del PIB al llarg del temps.

En termes per habitant (vegeu el quadre 4), l'IBI passa de recaptar 218 euros de mitjana (2005-2007) a recaptar-ne 281 (2008-2011), en l'àmbit dels municipis de Catalunya, i passa de 166 a 221 euros per habitant respectivament als municipis del conjunt d'Espanya. Aquestes xifres concorden amb el fet abans esmentat que els tributs en general tenen més pes en la hisenda dels municipis de Catalunya que en la dels municipis del conjunt de l'Estat.

Si comparem l'evolució anual de la recaptació per l'IBI a Catalunya amb la d'Espanya (gràfic 3) observem un comportament força similar. A Catalunya, el pic de creixement de la recaptació es dona

Quadre 2
Ingressos impositius dels municipis de Catalunya i del conjunt d'Espanya. Liquidacions 2005-2011

	Catalunya		Espanya	
	Mitjana 2005-07	Mitjana 2008-11	Mitjana 2005-07	Mitjana 2008-11
Total impostos	3.008	3.328	14.830	16.873
Impost béns immobles	1.554	2.096	7.408	10.318
Impost activitats econòmiques	340	367	1.402	1.532
Impost vehicles tracció mecànica	398	422	2.173	2.437
Impost s/ increment valor terrenys naturalesa urbana	350	294	1.452	1.323
Impost s/ construccions, instal·lacions i obres	366	149	2.379	1.215
Altres*			17	47
Participacions impositives (total)	149	161	757	873
% IRPF	76	94	363	498
% IVA	54	50	297	273
% especials	19	17	97	101
TOTAL ingressos impositius	3.158	3.488	15.581	17.746
Ingressos impositius municipis Catalunya/Espanya (%)	20,3	19,7		

(*) Inclou impostos extingits, impost sobre despeses sumptuàries, arbitri sobre importacions, impost general indirecte canari
Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

Quadre 3
Composició de la cistella impositiva dels municipis de Catalunya i Espanya (% sobre el total)

	Catalunya		Espanya	
	Mitjana 2005-07	Mitjana 2008-11	Mitjana 2005-07	Mitjana 2008-11
Impost béns immobles	51,7	63,0	50,0	61,3
Impost activitats econòmiques	11,3	11,0	9,5	9,1
Impost vehicles tracció mecànica	13,2	12,7	14,7	14,5
Impost s/ increment valor terrenys naturalesa urbana	11,6	8,8	9,8	7,9
Impost s/ construccions, instal·lacions i obres	12,2	4,5	16,1	7,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

el 2008 amb una taxa anual de variació del 10,6%, mentre que a Espanya s'arriba a una taxa del 12% el mateix any. En conseqüència, la davallada en el ritme de creixement de la recaptació també es dona de manera paral·lela fins a una taxa per a Catalunya del 5,9% el 2011, i del 5,1% en el cas d'Espanya.

Pel que fa al tipus impositiu establert per als béns urbans, la mitjana per als municipis de Catalunya és de 0,77 l'any 2005 i de 0,74 el 2011; mentre que la mitjana per al conjunt de municipis d'Espanya es manté en un 0,66 en ambdós anys⁷. La interpretació d'aquests tipus no és directa, ja que depèn de com s'estigui duent a terme la revisió periòdica de valors cadastrals al llarg del territori, que sovint no és ni simultània ni uniforme entre municipis.

L'impost sobre vehicles de tracció mecànica

El següent impost amb recaptació present a tots els municipis és l'IVTM, que ha aportat un 13,2% dels ingressos impositius dels municipis de Catalunya en els anys previs a la crisi i un 12,7% en el període 2007-2011 (vegeu el quadre 3). En el cas d'Espanya, aquests percentatges són del 14,7% i el 14,5%, respectivament. En aquesta figura, la recaptació depèn actualment de la distribució del parc de vehicles per classes al llarg del territori, de les seves característiques tècniques (com ara cavalls fiscals o nombre de places) i del coeficient aprovat per cada ajuntament. En termes per habitant, la recaptació en els municipis catalans es manté en els 56 euros de mitjana en tot el període analitzat, mentre que passa de 49 (2005-2007) a 52 euros (2008-2011) en el conjunt de l'Estat (quadre 4).

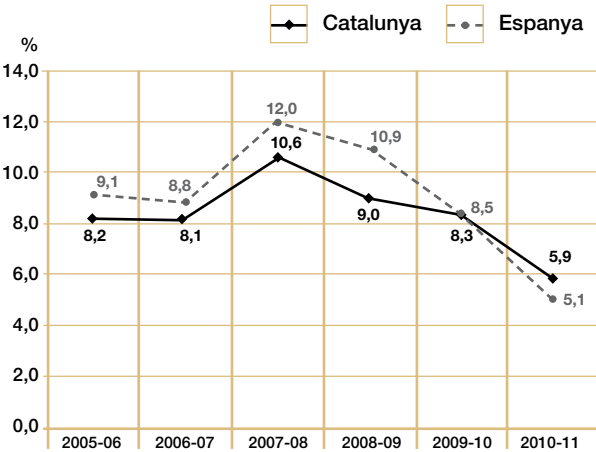
Tot i que la tendència en l'evolució anual de la recaptació de l'IVTM en el context de Catalunya és semblant a la del conjunt de municipis d'Espanya, la reducció en el ritme de creixement

és diferent en els anys previs a la crisi, quan s'observa una estabilitat més gran en el conjunt de l'Estat (gràfic 4).

Pel que fa a l'esforç fiscal, cada ajuntament determina el seu tipus impositiu i decideix un coeficient d'increment que pot anar d'1 a 2 i que s'aplica sobre les tarifes establertes a l'article 95.1 de la Llei d'hisendes locals⁸. El quadre 5 ens dona pistes del motiu pel qual observem un creixement més baix de la recaptació per aquest impost a partir de la crisi. Els valors que apareixen en el quadre 5, no són directament els del coeficient d'increment sinó el quocient entre la quota d'un any i la de l'any anterior. Mentre els valors su-

⁸ A més, el coeficient d'increment aprovat pot ser diferent segons la classe de vehicle.

Gràfic 3
Evolució de l'impost sobre béns immobles.
Liquidacions 2005-11



Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

⁷ Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, <https://serviciostematicos.sgcail.minhap.gob.es/siscati/html/portadaConsultas.htm>.

Quadre 4
Ingressos impositius per habitant a Catalunya i al conjunt d'Espanya

	Catalunya		Espanya	
	Mitjana 2005-07	Mitjana 2008-11	Mitjana 2005-07	Mitjana 2008-11
Impost béns immobles	218	281	166	221
Impost activitats econòmiques	48	49	31	33
Impost vehicles tracció mecànica	56	56	49	52
Impost s/ increment valor terrenys naturals urbana	49	39	32	28
Impost s/ construccions, instal·lacions i obres	51	20	53	26

Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

peren la unitat, significa que els ajuntaments, de mitjana, han anat augmentant el coeficient d'increment. Tanmateix, el 2011, el valor del quocient és molt proper a 1, cosa que significa que pràcticament no s'augmenta el coeficient d'increment o, en altres paraules, es mantenen pràcticament els coeficients de l'any anterior.

L'impost sobre activitats econòmiques

La recaptació pel darrer impost obligatori, l'IAE, presenta una gran estabilitat al llarg del període 2005-2011, ja que grava el mer exercici d'una activitat econòmica amb independència del seu resultat. Aquesta característica i el fet de gravar només certes activitats (aquel·les amb una xifra de negocis superior al milió d'euros) fan que l'impost sigui difícil de justificar amb la seva configuració actual.

El seu pes en la cistella d'impostos municipals ha estat aproximadament d'un 11% en el context de Catalunya i entorn del 9% en el conjunt de l'Estat, durant els anys 2005 a 2011 (vegeu el quadre 3). En termes per habitant, l'IAE ha recaptat una mitjana

de 48 (2005-2007) i 49 euros (2008-2011) al conjunt de municipis de Catalunya; i una mitjana de 31 (2005-2007) i 33 euros (2008-2011) al conjunt de l'Estat (vegeu el quadre 4).

En aquest cas, l'evolució de l'impost en termes de taxa anual de variació en el conjunt de municipis catalans és força similar a la tendència de l'IAE per al conjunt de municipis d'Espanya (gràfic 5).

Els impostos optatius

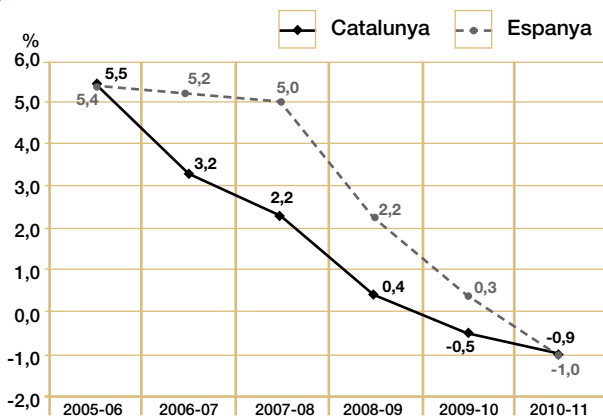
Pel que fa a l'ICIO i a l'IVTU, cal assenyalar que a Catalunya, en el període 2005-2007, van tenir un pes en termes recaptatoris similar a l'IAE i l'impost sobre vehicles; mentre que per al conjunt de l'Estat, l'ICIO arriba a representar el 16% dels ingressos impositius en el mateix període. Amb la crisi, la caiguda d'aquests impostos vinculats al sector immobiliari és dràstica, especialment en el cas de l'ICIO, que a Catalunya passa d'aportar un 12% dels recursos a només un 4,5% en el període 2008-2011; i d'un 16 a un 7% en el cas espanyol (quadre 3).

Dinàmicament, s'observa que la recaptació de l'ICIO i, en menys mesura la de l'IVTNU, presenta un comportament amb oscil·lacions força pronunciades. En el cas de l'ICIO (gràfic 6), a Catalunya, es passa d'una taxa de variació del 25% el 2006 a una taxa negativa del 43% el 2009. Per al conjunt de municipis d'Espanya, la taxa de variació també és del 25% el 2006 però la taxa negativa és del 31% el 2009. En el cas de l'IVTNU (gràfic 7), el comportament és similar però no tan pronunciat, amb uns valors màxims de la taxa de l'11% a Catalunya (2010) i del 15% al conjunt de l'Estat (2010); mentre que la taxa negativa assoleix el valor màxim del 19,8% a Catalunya (2008) i del 17,7% en el conjunt d'Espanya (2008).

3.2. Taxes i preus públics

Atès el paper que desenvolupen els ajuntaments com a hisendes bàsicament subministradores de serveis públics, en l'àmbit municipal resulta força adequada l'aplicació de les taxes i els preus públics. Aquests instruments permeten el finançament d'uns

Gràfic 4
Evolució de l'impost vehicles tracció mecànica. Liquidacions 2005-11. Taxa anual variació (%)



Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

Quadre 5
Coeficient d'increment aprovat en l'IVTM per a turismes (mitjana)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Catalunya	1,8560	1,8859	1,8014	1,9170	1,9302	1,9318	1,0017
Espanya	1,5885	1,6169	1,6379	1,6745	1,7085	1,7151	1,0053

Nota: Els valors indiquen el resultat del quocient entre la quota de l'any en qüestió i la de l'any anterior
Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

determinats serveis amb recursos no procedents dels impostos locals que fa recaure el cost (total o parcial) directament sobre els usuaris. Per aquest motiu, no tots els serveis que presten els ajuntaments són susceptibles de ser finançats amb taxes o preus públics, sinó només aquells que no tinguin un caràcter redistributiu explícit, per als quals el cost sigui fins a cert punt divisible.

Analitzant la composició d'aquests recursos (quadre 6) es pot afirmar que les taxes són l'element més important seguit dels altres ingressos (com ara multes o recàrrecs), els preus públics i les contribucions especials. En concret, les taxes han aportat 123 euros per habitant (mitjana del 2005-2007) i 132 (mitjana 2008-2011) en el cas dels municipis catalans; i 113 i 118 euros per habitant respectivament en els municipis del conjunt de l'Estat.

L'anàlisi dinàmica de les taxes i els preus públics (gràfic 7) mostra que aquests recursos tenen un comportament relativament més estable, durant els anys de crisi, als municipis de Catalunya que als del conjunt de l'Estat, ja que en aquest darrer cas es passa d'una taxa de variació del 23,5% el 2006 a una taxa negativa del 8% el 2007.

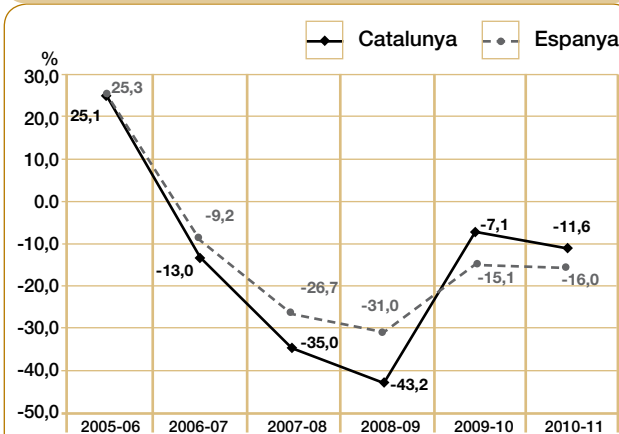
4. Qui ha transferit recursos als municipis?

Tal com s'ha indicat en el punt 2, les transferències constitueixen, després dels tributs, la segona font d'ingressos dels municipis. El propòsit d'aquest apartat és analitzar-ne la procedència, és a

No tots els serveis que presten els ajuntaments són susceptibles de ser finançats amb taxes o preus públics, sinó només aquells que no tinguin un caràcter redistributiu

Gràfic 6

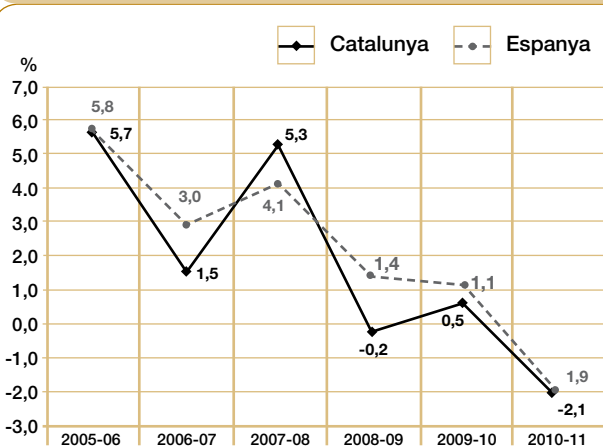
Evolució de l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres. Liquidacions 2005-11. Taxa anual de variació (%)



Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

Gràfic 5

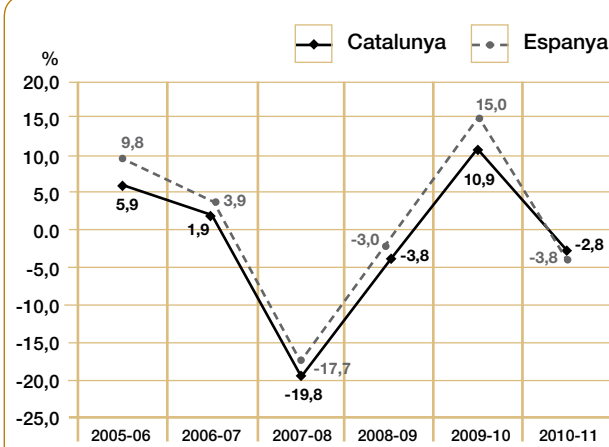
Evolució de l'impost sobre activitats econòmiques. Liquidacions 2005-11. Taxa anual de variació (%)



Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

Gràfic 7

Evolució de l'impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana. Liquidacions 2005-11. Taxa anual de variació (%)



Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

dir, comprovar qui dóna recursos als ajuntaments i quin ha estat el seu comportament al llarg del període 2005-2011.

En primer lloc, cal diferenciar entre les transferències corrents i les de capital. El gràfic 9 mostra que, en majoria, les transferències que reben els ajuntaments són corrents. Al llarg del període analitzat, aquestes transferències han suposat, per als municipis de Catalunya, el 77% del total, mentre que les de capital, és a dir, aquelles que hauran de ser destinades a finançar projectes d'inversió, han suposat el 23% del total. Aquests percentatges són, per al conjunt de municipis d'Espanya, d'un 74,9% i d'un 25,1%, respectivament. Així doncs, podríem afirmar que, aproximadament, una quarta part dels recursos que arriben als municipis en forma de transferències, s'ha de destinar a finançar despeses de capital (inversions). El seu destí està, doncs, predeterminat pels governs que les donen.

4.1. Les transferències corrents als municipis: qui les concedeix? Quin ha estat el seu comportament al llarg dels darrers anys?

El quadre 7 permet observar que les transferències corrents que reben els municipis procedeixen, fonamentalment, de l'Administració central de l'Estat. Els ajuntaments de Catalunya van rebre d'aquesta Administració una mitjana anual de 1.799 milions d'euros, durant els anys previs a la crisi (2005-2007). Això vol dir que el 74,6% del total de transferències corrents rebudes pels municipis catalans van ser concedides per l'Administració central. La xifra corresponent al període de crisi (2008-2011) és de 1.993 milions d'euros anuals, la qual cosa suposa un 69% del total. Aquests percentatges indiquen que, amb la crisi, les

transferències corrents concedides per l'Administració central als municipis catalans han perdut pes i n'han guanyat les procedents d'altres administracions. En concret, guanyen pes les que procedeixen de la Generalitat de Catalunya, que va transferir als municipis catalans una mitjana anual de 441 milions d'euros durant els tres anys previs a la crisi (això suposava un 18,3% del total de transferències corrents) i una mitjana anual de 655 milions d'euros durant els anys 2008-2011 (un 22,7% del total). La resta de transferències corrents que han rebut els municipis catalans han estat atorgades per les diputacions (56 milions d'euros anuals durant el període 2005-2007 i 64 milions d'euros anuals durant el període 2008-2011) i per altres ens, com ara consells comarcals, mancomunitats, empreses privades i consorcis.

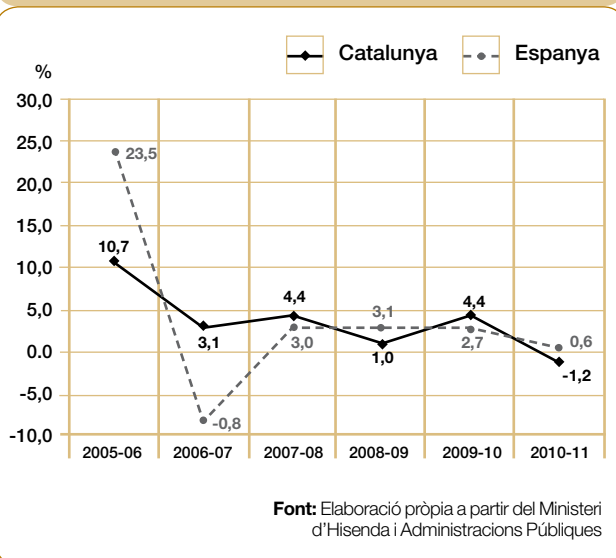
Si s'observen les dades corresponents al conjunt de municipis espanyols es constata, en comparació amb les dels municipis catalans, més pes de les transferències corrents procedents de diputacions, consells insulars i *cabildos*. Això s'explica perquè, d'una banda, inclouen les que atorguen les diputacions forals als seus municipis. Cal no oblidar que l'especificitat del model de finançament de les comunitats forals no només s'estén a l'àmbit del finançament del govern autonòmic, sinó també al dels municipis. Les diputacions forals transfereixen als municipis un important volum de recursos. Per exemple, l'any 2011 les diputacions forals del País Basc van transferir als ajuntaments 1.384 milions d'euros, això vol dir 633,5 euros per habitant. Aquell mateix any, les quatre diputacions catalanes van transferir als seus municipis un total de 80 milions d'euros, és a dir, 10,5 euros per habitant. Es tracta, evidentment, d'un model de rela-

Quadre 6

Taxes, preus públics, contribucions especials i altres ingressos. Liquidacions 2005-11

Mitjanes	Milions d'€				€/habitant			
	Catalunya		Espanya		Catalunya		Espanya	
	2005-07	2008-11	2005-07	2008-11	2005-07	2008-11	2005-07	2008-11
Taxes	873	986	5.042	5.539	122,8	132,0	112,9	118,4
Preus públics	156	176	695	667	21,9	23,6	15,6	14,3
Contribucions especials	108	56	226	138	15,1	7,6	5,1	2,9
Vendes	10	22	54	70	1,4	2,9	1,2	1,5
Altres ingressos	469	454	2.883	2.561	65,9	60,8	64,5	54,7
Total	1.615	1.695	8.901	8.975	227,1	226,9	199,2	191,9
% Catalunya/Espanya	18,1	18,9						
Índex = 100					114	118	100	100

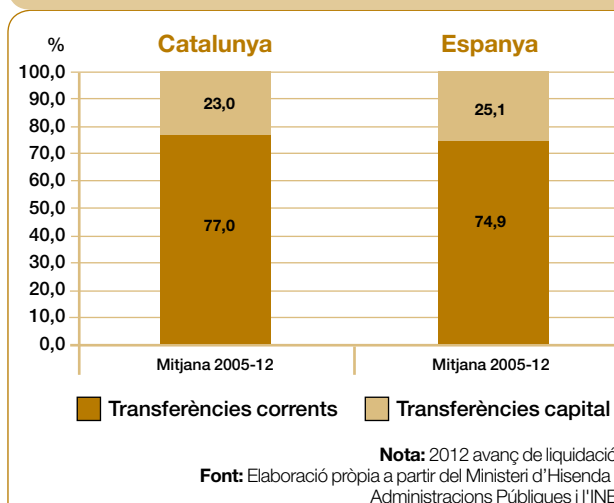
Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

Gràfic 8**Evolució de taxes i preus públics. Liquidacions 2005-11. Taxa anual de variació (%)**

cions fiscals ben diferent. En el cas del País Basc (també a Navarra), les transferències corrents que reben els municipis procedeixen, gairebé en exclusiva (un 91 %), de les seves respectives diputacions forals; en canvi, les transferències corrents que reben els municipis catalans, així com els de la resta de comunitats autònomes no forals, procedeixen fonamentalment, tal com acabem d'assenyalar, de l'Administració central de l'Estat (al voltant d'un 70%). Es tracta, doncs, de dos models de finançament diferents. I d'altra banda, cal dir que el règim foral no és l'única especificitat que reflecteixen les dades. També cal fer referència als consells insulars de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears i als *cabildos* de la Comunitat Autònoma de Canàries. En aquests casos, les relacions fiscals entre aquestes administracions i els municipis d'aquests territoris també presenten diferències en relació amb les que tenen les diputacions de la resta de l'Estat amb els seus municipis⁹.

El gràfic 10 permet veure que el volum de transferències corrents que reben els municipis catalans és, en euros per habitant, superior al que reben el conjunt de municipis d'Espanya. Durant els anys 2008-2011, els ajuntaments de Catalunya han rebut una mitjana anual de 386,3 euros per habitant procedents de transferències corrents, mentre que el conjunt de municipis es-

⁹ Vegeu *Fundación Democracia y Gobierno Local (2011)*, pàgs. 121-135 i 137-175.

Gràfic 9**Pes de les transferències corrents i de capital rebudes pels municipis de Catalunya i d'Espanya. Liquidacions 2005-12 (% sobre el total)**

panyols n'han rebut 338,2 per habitant de mitjana. Això s'explica perquè: i) l'Administració central ha transferit, per habitant, un 30% més de recursos (corrents) als municipis de Catalunya (una mitjana anual de 266,9 euros per càpita) que a la mitjana de municipis de l'Estat (205,0 euros per càpita); ii) la Generalitat de Catalunya ha transferit, per habitant, un 4% més de recursos als municipis (una mitjana anual de 87,6 euros per habitant) que la mitjana de recursos per càpita concedits pel conjunt de governs autonòmics als ajuntaments (una mitjana anual de 83,7 euros per habitant); iii) els municipis catalans també aconseguen més recursos per habitant que el conjunt de municipis espanyols procedents d'altres ens (com ara comarques i man-comunitats), empreses privades i consorcis, entre d'altres. (una mitjana de 23,3 euros per habitant enfront dels 10,3 euros per habitant corresponents al conjunt de municipis espanyols).

Atès que, tal com s'ha assenyalat, exceptuant els territoris forals, les transferències corrents que reben els municipis procedeixen, la majoria, de l'Administració central de l'Estat, creiem convenient fer-ne una breu descripció del funcionament. Es tracta, fonamentalment, de la subvenció incondicionada que reben els municipis en forma de participació municipal en els tributs de l'Estat (PMTE), per als municipis de menys de 75.000 habitants, i en forma de fons complementari, per als municipis de més de 75.000 habitants i capitals de província i de comunitat autònoma.

La distribució de la PMTE es fa a través d'una fórmula en la qual intervenen tres variables (població, esforç fiscal i capacitat tributària) d'acord amb les ponderacions següents: i) el 75% es reparteix en funció del nombre d'habitants de cada municipi corregit per uns coeficients que augmenten a mesura que ho fa la mida del municipi; ii) el 12,5% ho fa en funció de l'esforç fiscal mitjà de cada municipi¹⁰; iii) el 12,5% restant es reparteix en funció de l'invers de la capacitat tributària¹¹.

El càlcul de la quantia que correspon al fons complementari que reben els municipis de més de 75.000 habitants, capitals de província i de comunitat autònoma és el resultat d'aplicar un índex d'evolució a una quantia fixa corresponent a un any base (2003)¹².

El quadre 7 mostra que, del total de transferències corrents fetes per l'Administració central de l'Estat, aproximadament un 21% va a parar als municipis de Catalunya (20,7% mitjana 2005-07, 20,8% mitjana 2008-11). En aquest cas, es podria afirmar, doncs, que es tracta d'un percentatge superior, tant en

¹⁰ El càlcul d'aquesta variable es fa aplicant la formulació següent: $Ef_m = (\sum \alpha \cdot RcO/RP_m) \cdot P_i$, on Ef_m = esforç fiscal mitjà de cada municipi; α = factor de ponderació = pes relatiu per a cadascun dels impostos que la llei ha seleccionat com a indicador d'esforç fiscal en relació amb la recaptació total d'aquests tributs. Es tracta de l'IBI, l'IAE i l'impost sobre vehicles; RcO/RP_m = relació entre la recaptació real i la potencial per a cadascun d'aquests tres impostos.

¹¹ La capacitat fiscal es calcula com la relació entre la base imposable mitjana de l'IBI per habitant del municipi i la mateixa magnitud corresponent a l'interval de població al qual pertany aquest municipi, ponderada per la relació entre la població del municipi i la població total del conjunt de municipis de menys de 75.000 habitants. Per això, els municipis es classifiquen d'acord amb quatre intervals de població: menys de 5.000; entre 5.001 i 20.000 habitants; entre 20.001 i 50.000, i més de 50.000.

¹² Aquesta quantia inicial es va calcular aplicant les següents expressions: $PIE_{2004} = PIE_{2003} \times IE_{2004/2003}$

$FC_{2004} = PIE_{2004} - P.IRPF_{2004} - P.IVA_{2004} - P.IIEE_{h,2004}$

On PIE_{2003} i PIE_{2004} = la participació total en els ingressos de l'Estat corresponents al municipi i l'any 2003 (últim anys del darrer model) i l'any 2004 (any base del nou model), respectivament; $IE_{2004/2003}$ = índex d'evolució entre els anys 2003 i 2004; FC_{2004} = participació del municipi i en el fons complementari l'any 2004; $P.IRPF_{2004}$, $P.IVA_{2004}$ i $P.IIEE_{h,2004}$ = imports dels rendiments cedits al municipi i en relació amb l'IRPF, l'IVA i els impostos especials sobre els corresponents a l'any 2004.

Una vegada calculada la quantia inicial del fons corresponent a cada municipi s'actualitza anualment aplicant l'índex d'evolució següent: $IE_t = ITE_t / ITE_{2004}$

On ITE = ingressos tributaris de l'Estat, que estan constituïts per la recaptació estatal, exclosa la susceptible de cessió a les comunitats autònomes, en l'IRPF, l'IVA i els impostos especials (alcohol, tabac i hidrocarburs).

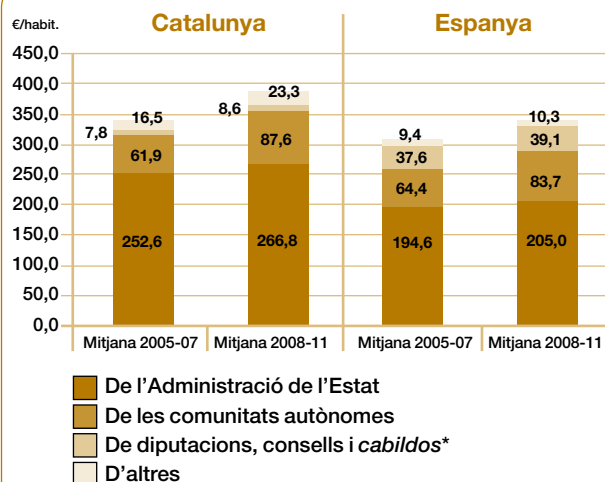
el pes del PIB de Catalunya en relació amb el total de l'Estat (que se situa al voltant d'un 19-20%), com del pes de la població catalana en relació amb la del conjunt d'Espanya (que se situa al voltant d'un 16%).

Finalment, els gràfics 11 i 12 mostren l'evolució de les transferències corrents procedents de les dues administracions, respectivament, que han estat, a excepció dels territoris forals, les principals donants de recursos als municipis: l'Administració central de l'Estat i les administracions autonòmiques.

La caiguda de les transferències corrents procedents de l'Administració central és evident, tal com es pot veure en el gràfic, sobretot entre els anys 2007-2010. S'observa un lleuger increment l'any 2011. En canvi, podríem dir que la caiguda dels recursos corrents transferits pels governs autonòmics no es manifesta d'una manera significativa fins a l'any 2009-2010, i continuen caient l'any 2011, sobretot a Catalunya, on s'observa una taxa de creixement negativa del -14,2% (al conjunt de l'Estat és del -4,3%). De fet, en el cas de Catalunya ja s'havia produït una caiguda de la taxa de creixement de les transferències corrents de la Generalitat l'any 2007 (de créixer a una taxa d'un 25,7% l'any anterior es passa a una taxa de creixement del 10,5%).

Gràfic 10

Procedència de les transferències corrents rebudes pels municipis de Catalunya i d'Espanya. Liquidacions 2005-11, €/habitant



Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Admin. Públiques

* Inclou les transferències de les diputacions forals als municipis forals

** Inclou les procedents de mancomunitats, comarques, ajuntaments, agrupacions de municipis, empreses privades, d'empreses de l'entitat local, consorcis, famílies i institucions sense ànim de lucre i de l'exterior

Quadre 7

Procedència de les transferències corrents rebudes pels municipis de Catalunya i d'Espanya. Liquidacions 2005-2011 en milions d'euros

	Catalunya		Espanya	
	Mitjana 2005-07	Mitjana 2008-11	Mitjana 2005-07	Mitjana 2008-11
De l'Administració de l'Estat	1.799	1.993	8.702	9.586
De les comunitats autònomes	441	655	2.880	3.916
De diputacions, consells i <i>cabildos</i> *	56	64	1.683	1.830
D'altres**	118	174	421	483
Total	2.413	2.886	13.687	15.815
Transf. corrents de l'Estat a municipis de Catalunya / Total				
Transf. corrents de l'Estat a municipis d'Espanya (%)	20,7	20,8		

Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

* Inclou les transferències de les diputacions forals als municipis forals

** Inclou les procedents de mancomunitats, comarques, ajuntaments, agrupacions de municipis, empreses privades, d'empreses de l'entitat local, consorcis, famílies i institucions sense ànim de lucre i de l'exterior

4.2. Les transferències de capital als municipis: qui les concedeix? Quin ha estat el seu comportament al llarg dels darrers anys?

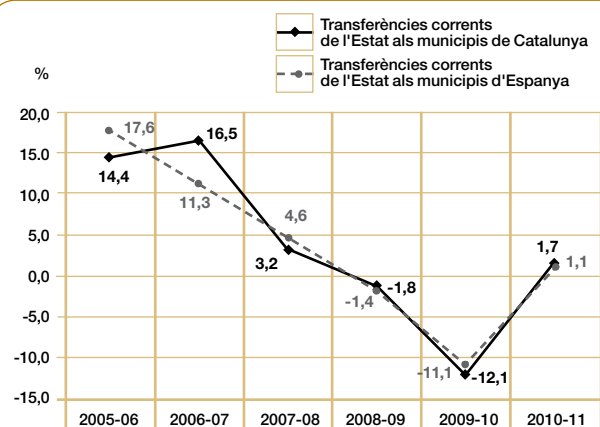
El quadre 8 permet veure que, en relació amb les transferències de capital rebudes pels municipis, hi ha un canvi significatiu si comparem els dos períodes que s'analitzen. Si bé els ajuntaments catalans van rebre una mitjana anual de 547,1 milions d'euros per finançar les seves inversions durant els tres anys previs a la crisi (2005-2007), durant els anys posteriors (2008-2011) en van rebre el doble (una mitjana de 1.125,0 milions d'euros anuals). Pel que fa al conjunt de municipis de l'Estat, es passa de rebre 3.806,5 milions d'euros anuals a rebre'n 6.694,9. Aquest augment es deu, fonamentalment, i tal com ja s'ha explicat en el punt 2.1, a la implementació, per part de l'Administració central, del Fons Estatal d'Inversió Local (FEIL). Mentre que les transferències de capital concedides per aquesta Administració eren, abans de la crisi, gairebé insignificants, passen a ser rellevants els anys 2009 i 2010, anys de vigència de l'esmentat fons estatal. Els ajuntaments de Catalunya van rebre de l'Administració central una mitjana anual de 21,6 milions d'euros durant els anys 2005-2007 per finançar inversions i, en canvi, van passar a rebre 500,2 milions d'euros anuals durant el període 2008-2011. Això vol dir que, abans de l'existència del FEIL, els municipis catalans rebien només el 5,6% de les transferències de capital atorgades per l'Administració central al conjunt de municipis de l'Estat. En canvi, durant els anys 2008-2011 aquest percentatge va passar a ser del 14,8%.

Els governs autonòmics havien estat els qui, tradicionalment, més recursos havien fet arribar als municipis per finançar les seves in-

versions. Es pot observar que, abans de la crisi, la Generalitat de Catalunya va atorgar als ajuntaments una mitjana anual de 280,9 milions d'euros en concepte de transferències de capital (39,5 euros per habitant), això suposava el 51,3% del total. Els governs autonòmics del conjunt de l'Estat van transferir una mitjana anual de 1.983,4 milions d'euros (44,4 euros per habitant), la qual cosa suposava un 52,1% del total. Durant els anys de crisi, l'existència del FEIL fa canviar radicalment aquests percentatges. L'Administració central esdevé els anys 2009 i 2010 la principal donant de recursos destinats a finançar inversió municipal.

Gràfic 11

Evolució de les transferències corrents de l'Estat als municipis de Catalunya i d'Espanya. Liquidacions 2005-11. Taxa anual de variació (%)



Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

A la vista de les dades dels quadres 7 i 8, podem afirmar que les diputacions catalanes han transferit als municipis més transferències de capital que no pas corrents. Per exemple, durant els anys de crisi econòmica, les corrents han estat d'una mitjana anual de 64 milions d'euros, mentre que les de capital han estat de 113 milions d'euros.

Finalment, els gràfics 14 i 15 mostren l'evolució que han tingut les transferències de capital concedides per l'Administració central i pels governs autonòmics, respectivament, al llarg dels anys 2005-2011. L'augment de les transferències de capital que dona l'Administració central l'any 2009 és, tal com mostra el gràfic, espectacular, sobretot per als municipis de Catalunya, que veuen incrementats els seus ingressos en un 3.516,9% (els del conjunt de municipis de l'Estat creixen a una taxa del 1.404,2%). L'any 2010, tot i que encara hi ha el FEIL, ja experimenten una reducció, que s'accentua encara més l'any 2011, quan aquest fons deixa d'existir.

Pel que fa a l'evolució de les transferències de capital procedents de la Generalitat de Catalunya, el gràfic 15 mostra que, durant els anys previs a la crisi, creixen a unes taxes anuals superiors a les corresponents al conjunt de governs autonòmics de l'Estat. Només l'any 2010, la taxa de creixement de les transferències de capital de la Generalitat és inferior (2,3%) a la del conjunt de les administracions autonòmiques (17,2%). Cal fer notar la forta davallada que s'obser-

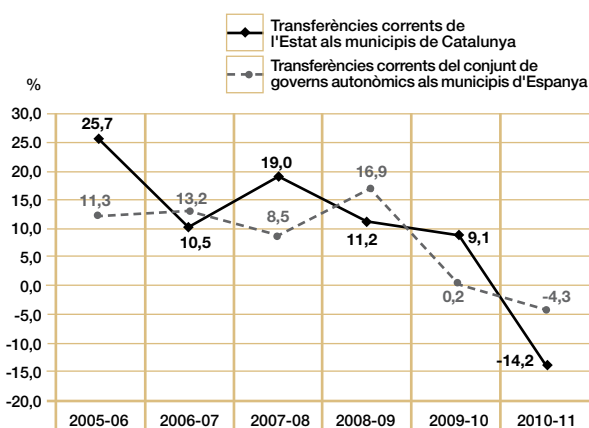
va l'any 2011, darrer any de què disposem de dades. A Catalunya cauen un -18,5% i, al conjunt de l'Estat, un -32,4%.

5. La situació financera dels municipis: una asfíxia generalitzada?

El quadre 9 recull el volum d'estalvi net que han pogut fer els municipis al llarg del període analitzat, obtingut restant dels ingressos corrents la despesa corrent i les amortitzacions. De les dades contingudes en aquest quadre se'n destaca el següent:

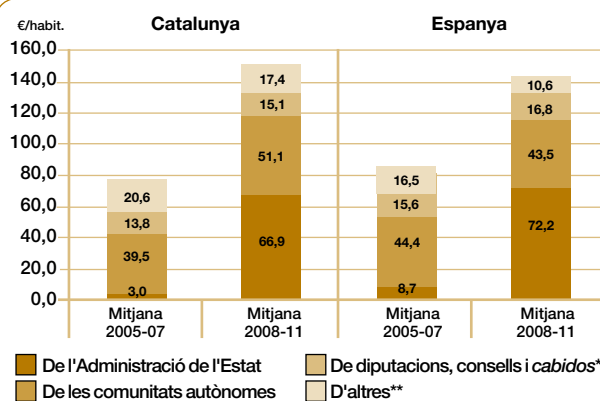
- Durant els tres anys previs a la crisi, el conjunt d'ajuntaments catalans va estalviar una mitjana de 1.215 milions d'euros (el 16,5% dels seus ingressos corrents). L'estalvi corresponent al conjunt de municipis d'Espanya va ser de 4.504 milions d'euros (un 11,4% dels ingressos corrents). Per tant, el pes de l'estalvi net en relació amb els ingressos corrents era més alt a Catalunya que al conjunt de l'Estat.
- Durant els anys que van del 2008 al 2011, l'estalvi net dels municipis catalans passa a ser d'una mitjana anual de 754 milions d'euros (el 10,8% dels ingressos corrents) i, per als municipis del conjunt de l'Estat, passa a ser de 2.132 milions d'euros anuals (el 6,2% dels ingressos corrents). Així doncs, la crisi econòmica es manifesta en una important davallada de l'estalvi net dels municipis. Aquesta caiguda ja es produeix des del primer any de la crisi. Si bé l'any 2007 els ajuntaments catalans van estalviar una

Gràfic 12
Evolució de les transferències corrents dels governs autonòmics als municipis. Liquidacions 2005-11. Taxa anual de variació (%)



Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

Gràfic 13
Procedència de les transferències de capital rebudes pels municipis de Catalunya i d'Espanya. Liquidacions 2005-11. €/habitant



Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

* Inclou les transferències de les diputacions forals als municipis forals

** Inclou les procedents de mancomunitats, comarques, ajuntaments, agrupacions de municipis, empreses privades, d'empreses de l'entitat local, consorcis, famílies i institucions sense ànim de lucre i de l'exterior

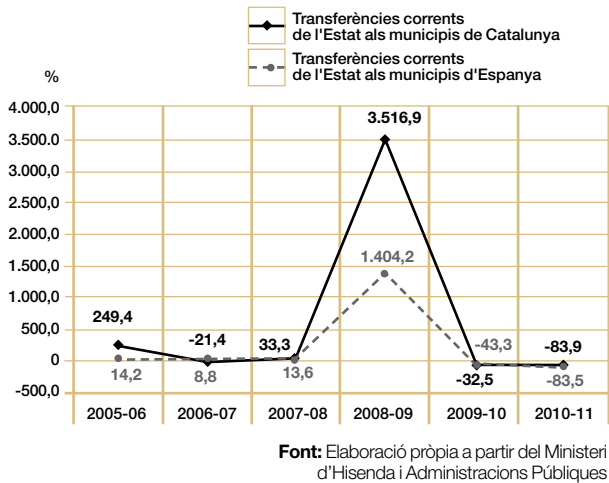
mitjana de 1.320 milions d'euros, l'any següent, l'estalvi net va ser de 895 milions d'euros. Al conjunt de l'Estat, es passa d'estalviar 4.595 milions d'euros l'any 2007 a estalviar-ne 2.266 l'any 2008. Pràcticament, es redueix a la meitat.

- El gràfic 16 mostra que l'estalvi net per habitant registrat pels municipis de Catalunya ha estat sempre més alt que el del conjunt de municipis d'Espanya, tant en els anys previs a la crisi com durant aquesta. La diferència més gran s'observa l'any 2007, any en què els municipis de Catalunya van estalviar 183 euros per habitant i els del conjunt de l'Estat en van estalviar 102. I en ambdós casos s'observa una capacitat d'estalvi per habitant cada vegada més baixa a partir del 2008, exceptuant-ne una lleugera recuperació, l'any 2011, per al conjunt de municipis d'Espanya.

Finalment, el quadre 10 conté el deute viu del conjunt de municipis de Catalunya i Espanya durant el període 2008-2012. Durant aquests anys el deute dels ajuntament catalans ha estat d'una mitjana anual de 4.857 milions d'euros, això significa el 16,5% del deute corresponent al conjunt de municipis de l'Estat, que ha estat d'una mitjana anual de 29.500 milions d'euros.

En euros per habitant, el deute dels municipis de Catalunya és similar al contret pel conjunt de municipis espanyols. És lleugerament per sobre (un 3%) si observem la mitjana d'aquests cinc anys. Aquestes dades reflecteixen el comportament mitjà del deute viu del conjunt de municipis i, per tant, no posen de manifest comportaments individuals, alguns dels quals destaquem a continu-

Gràfic 14
Evolució de les transferències de capital de l'Estat als municipis de Catalunya i d'Espanya. Liquidacions 2005-11. Taxa anual de variació (%)



ació: i) el 20,3% del deute viu dels municipis d'Espanya durant aquests anys (2008-2012) correspon a un sol ajuntament, el de Madrid. El deute viu d'aquest municipi ha estat d'una mitjana anual de 6.044 milions d'euros¹³. Aquesta xifra és més elevada que la corresponent a tots els municipis de Catalunya junts (4.857

¹³ En concret, el deute viu de l'Ajuntament de Madrid ha estat de 3.213 milions d'euros l'any 2008; 6.777 milions d'euros l'any 2009; 6.453 milions d'euros l'any 2010; 6.348 milions d'euros l'any 2011, i 7.430 milions d'euros l'any 2012.

Quadre 8
Procedència de les transferències capital rebudes pels municipis de Catalunya i d'Espanya. Liquidacions 2005-2011 en milions d'euros

	Catalunya		Espanya	
	Mitjana 2005-07	Mitjana 2008-11	Mitjana 2005-07	Mitjana 2008-11
De l'Administració de l'Estat	22	500	388	3.379
De les comunitats autònomes	281	382	1.983	2.035
De diputacions, consells i <i>cabildos</i> *	98	113	699	784
De l'exterior	21	42	150	147
D'empreses privades	59	35	283	158
D'altres**	67	52	303	192
Total	547	1.125	3.807	6.695
Transf. capital de l'Estat a municipis de Catalunya / Total				
Transf. de capital de l'Estat a municipis d'Espanya (%)	5,6	14,8		

Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

milions d'euros); ii) a Catalunya hi havia 152 municipis que a 31 de desembre del 2012 no devien res (el seu deute viu era de 0 euros). I hi havia 620 ajuntaments, és a dir, el 65% dels municipis catalans, que devien menys d'un milió d'euros; iii) un 43% del deute viu del conjunt de municipis catalans corresponia, a 31 de desembre del 2012, a nou ajuntaments. Es tracta dels més grans: Terrassa (124 milions d'euros), Mataró (129 milions d'euros); l'Hospitalet de Llobregat (134 milions d'euros), Badalona (137 milions d'euros), Lleida (139 milions d'euros), Sabadell (141 milions d'euros), Tarragona (187 milions d'euros), Reus (196 milions d'euros) i Barcelona (1.178 milions d'euros).

Quan s'analitza la situació financera dels municipis, cal tenir en compte, doncs, que hi ha una gran heterogeneïtat, una gran diversitat de situacions. Uns estan molt endeutats i d'altres gens. Al-

guns tanquen els exercicis amb dèficit i d'altres, amb superàvit. L'anàlisi de les dades constata que és entre els municipis més petits, sobretot els de menys de 5.000 habitants, on hi ha més divergència en el comportament del superàvit o dèficit per càpita¹⁴.

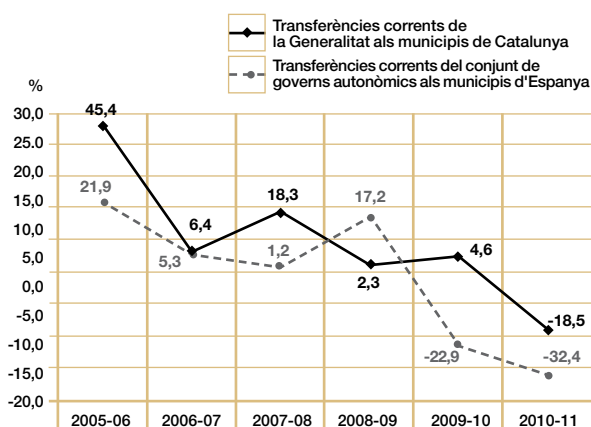
6. Conclusions

L'anàlisi de les dades aportades en aquest escrit permet apuntar, a títol de conclusió les reflexions següents:

- Els municipis de Catalunya obtenen un volum de recursos que suposa al voltant del 18% del total d'ingressos obtinguts pel conjunt de municipis de l'Estat espanyol i, en termes per càpita, són un 15% superiors (mitjana 2005-12). L'any en què la crisi econòmica es fa sentir d'una manera més significativa en la hisenda dels nostres municipis és el 2011. Aquell any els ingressos dels ajuntaments catalans van caure un 15,9% (els del conjunt d'Espanya, un 12,5%).
- Aproximadament el 50% dels ingressos dels municipis de l'Estat espanyol provenen de figures tributàries sobre les quals els ajuntaments tenen una certa capacitat de decisió. Aquesta és la seva principal font de recursos i es podria dir que aquest, el 50%, és el seu grau d'autonomia financera. És precisament aquesta autonomia la que contribueix a fer responsables, des d'un punt de vista fiscal, els governs, en la mesura que incentiva el rendiment de comptes. La resta de recursos s'obtenen a través de les transferències que reben d'altres ens i administracions. Suposen al voltant d'un 38%. En aquest cas, es podria dir que aquest és el seu grau de dependència financera. Finalment, les operacions financeres, fonamentalment l'endeutament, aporten aproximadament el 7% dels ingressos municipals i el 5% restant procedeix dels ingressos patrimonials i de l'alienació d'inversions reals. Si bé aquesta estructura s'ha mantingut du-

Gràfic 15

Evolució de les transferències corrents de capital dels governs autonòmics als municipis. Liquidacions 2005-11. Taxa anual de variació (%)



Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

¹⁴ Vegeu M. Espasa i M. Vilalta (2013).

Quadre 9

Estalvi net dels municipis de Catalunya i d'Espanya. Liquidacions 2005-2011. Milions d'euros i percentatge sobre els ingressos corrents

	2005		2006		2007		Mitjana 2005-07		2008		2009		2010		2011		Mmitjana 2008-11	
	Milions €	%	Milions €	%	Milions €	%	Milions €	%	Milions €	%	Milions €	%	Milions €	%	Milions €	%	Milions €	%
Catalunya	1.035	15,7	1.289	17,2	1.320	16,5	1.215	16,5	895	17,8	755	9,1	715	8,6	651	7,9	754	10,8
Espanya	3.604	10,3	5.311	13,2	4.595	10,9	4.504	11,4	2.266	10,7	2.138	4,8	1.647	3,8	2.477	5,7	2.132	6,2

Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

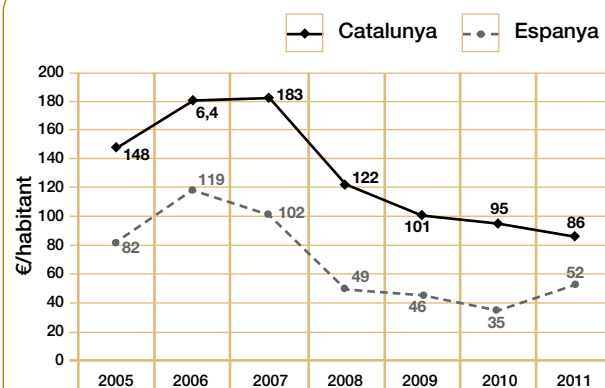
rant la crisi, es pot observar que s'han produït alguns moviments: d'una banda es percep un cert desplaçament de la importància relativa dels tributs (han perdut pes) a favor de les transferències (han guanyat pes). I de l'altra banda, han guanyat pes els ingressos procedents d'operacions financeres, mentre que n'han perdut els que vénen d'ingressos patrimonials i alienació d'inversions reals. Aquests moviments ens permeten concloure que, amb la crisi, els municipis han esdevingut més dependents (pes més gran de les transferències d'altres) i més endeutats (pes més gran de les operacions financeres).

- Els ajuntaments disposen d'una cistella formada per cinc impostos: tres d'obligatoris (IBI, IAE, IVTM) i dos impostos optatius relacionats amb el mercat immobiliari (ICIO i IIVT-NU). Entre aquests, l'IBI és el més important en termes recaptadors, ja que representa el 63% dels ingressos impositius dels municipis de Catalunya i el 61% dels dels municipis d'Espanya (mitjana 2008-2011 en ambdós casos). De fet, és l'impost local per excel·lència en tots els sistemes fiscals perquè grava una base immòbil present a tots els municipis. Tanmateix, l'efectivitat de l'IBI depèn del fet que les revisions cadastrals es facin periòdicament i de manera simultània entre municipis, cosa que no acaba succeint en la realitat. Ajornar la revisió dels valors cadastrals més enllà del període recomanat per la llei (10 anys) no és just ni eficient, a més de tenir conseqüències negatives en impostos d'altres nivells de govern (IRPF o impost de patrimoni). Aquesta és una qüestió pendent de resoldre, en especial si en un futur l'IBI acabés tenint encara una importància més gran en la cistella impositiva dels ajuntaments.

- Un altre impost en general força estable és l'IVTM, que va representar entorn el 13% dels ingressos impositius en el context dels municipis catalans i entorn el 14% per als municipis del conjunt de l'Estat durant el període d'anàlisi. La configuració actual de l'impost està qüestionada almenys per dos aspectes: la manca de variables ambientals per calcular la quota; la necessitat de considerar millor la capacitat de pagament a través de tenir en compte el valor de mercat del vehicle (Durán Cabré, 2013).
- L'IAE ha aportat al voltant d'un 11% dels ingressos impositius dels municipis de Catalunya i aproximadament un 9% en el conjunt de municipis de l'Estat. Tanmateix, resulta molt

Gràfic 16

Evolució de l'estalvi net per habitant dels municipis de Catalunya i d'Espanya. Liquidacions 2005-11



Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

Quadre 10

Deute viu dels municipis de Catalunya i d'Espanya (a 31 de desembre)

	Milions €					
	2008	2009	2010	2011	2012	Mitjana 2008-12
Catalunya	4.050	4.489	5.136	5.100	5.512	4.857
Espanya	26.128	28.770	28.852	28.461	35.290	29.500
% deute municipis Cat/Esp	15,5	15,6	17,8	17,9	15,6	16,5

	€/habitant					
	2008	2009	2010	2011	2012	Mitjana 2008-12
Catalunya	550	600	684	676	728	648
Espanya	566	615	614	603	747	629
Índex (Espanya = 100)	97	98	111	112	98	103

Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

Una variable que mostra l'impacte de la crisi econòmica sobre les finances municipals és, sens dubte, la de l'estalvi net. A partir del 2007 (el 2008 a Catalunya) se n'observa una clara davallada

difícil de justificar avui dia un impost que grava la pràctica d'una activitat econòmica amb independència del fet que aquesta tingui o no beneficis. Queda pendent, per tant, plantejar-se seriosament altres alternatives per gravar l'activitat econòmica com ara la de fixar tipus de gravamen més alts en l'IBI als immobles afectes a activitats (Bird, 2003, i Suárez *et al.*, 2008).

- Pel que fa als impostos optatius, l'anàlisi de les dades de recaptació al llarg del període posa de manifest l'extraordinària dependència d'aquestes figures en relació amb la dinàmica del mercat immobiliari, en especial en el cas de l'ICIO. Això explica els valors de la taxa anual de variació de la recaptació que ha pogut passar, en el cas de l'ICIO, d'una taxa del 25% (2006) a una taxa de -43% (2009) per l'agregat de municipis de Catalunya. L'IVTNU també acumula força crítiques a causa de la forma en què es calcula l'increment del valor que no té res a veure amb la realitat i que fa que en l'actualitat els propietaris que han perdut diners amb la venda d'un bé immoble hagin de pagar aquest impost per una suposada (però inexistent) plusvàlua (Durán Cabré, 2013).
- Les taxes, preus públics i contribucions especials constitueixen un instrument gens irrellevant per a les hisendes municipals. En particular, les taxes han aportat 123 euros per habitant (2005-2007) i 132 (2008-2011) en el cas dels municipis catalans; i 113 i 118 euros per habitant respectivament en els municipis del conjunt de l'Estat. En conseqüència, les taxes i tarifes constitueixen un camp d'actuació amb molt futur, no només des d'un punt de vista estrictament recaptador sinó també des del punt de vista ambiental. La llibertat de què disposen els ajuntaments alhora de dissenyar aquestes figures fa que es puguin introduir variables ambientals en la seva configuració. En trobem exemples en la definició de tarifes marginalment creixents pel consum d'aigua, la implantació de sistemes de pagament per generació de residus o les taxes sobre l'aparcament (Puig Ventosa, 2013).
- Les transferències corrents que reben els ajuntaments procedeixen sobretot de l'Administració central de l'Estat (aproxima-

dament un 75%), i es reben a través de la subvenció incondicionada anomenada *participació municipal en els tributs de l'Estat*, per als municipis de menys de 75.000 habitants, i *fons complementari*, per als municipis de més de 75.000 habitants, capitals de comarca i de comunitat autònoma. La caiguda dels ingressos procedents d'aquesta subvenció ja es manifesta el primer any de la crisi, el 2008, i és especialment elevada l'any 2010. Això es deu a la manera de calcular-la i al fet que s'utilitzi com a índex d'actualització d'aquesta subvenció, la taxa de creixement dels ingressos tributaris de l'Estat (ITE). Dins del model de finançament municipal, aquesta subvenció incondicionada hauria de donar compliment tant al principi d'equilibri vertical com al d'equitat horitzontal. D'una banda, hauria de contribuir al fet que, juntament amb els recursos obtinguts a través de la cistella tributària, els ajuntaments disposessin dels recursos suficients per poder prestar els serveis que tenen assumits (equilibri vertical) i, d'altra banda, amb el repartiment entre els municipis, hauria de fer possible que tots disposessin, fent el mateix esforç fiscal, d'un volum similar d'ingressos (per unitat de necessitats). Tal com mostren alguns estudis, aquests objectius no s'acompleixen¹⁵. Una reforma del model de finançament local hauria de passar inevitablement per plantejar aquesta qüestió.

- Els municipis de Catalunya han rebut al voltant d'un 21% del total de les transferències corrents fetes per l'Administració central al conjunt de municipis d'Espanya. Es tracta d'un percentatge superior tant al pes del PIB català, com al de la població de Catalunya en relació amb el total.
- Els governs autonòmics també han transferit recursos (corrents) als ajuntaments. A Catalunya, la Generalitat ha transferit una mitjana anual de 548 milions d'euros durant els anys 2005-2011. En aquest cas ha estat, fonamentalment, a través de subvencions específiques i del Fons de Cooperació Local de Catalunya. Cal assenyalar la important disminució d'aquestes transferències de la Generalitat l'any 2011 (un -14,2%). Tot això posa de manifest una de les febleses de la situació de la hisenda municipal, una hisenda que, tal com s'ha dit, és força dependent dels recursos que rep d'altres administracions. En un moment de crisi econòmica, els recursos que vénen d'aquestes Administracions es fan més necessaris que mai i, en canvi, no sempre es mouen en la direcció que seria desitjable per als municipis.
- A més de les transferències corrents, els municipis també han rebut transferències de capital, és dir, han rebut recursos

¹⁵ A. Solé (2001); Castells, Esteller, Vilalta (2003).

destinats, específicament, a finançar despesa d'inversió. De manera tradicional, les administracions autonòmiques, juntament amb les diputacions, han estat les que més recursos han fet arribar als ajuntaments per aquest concepte. En aquest cas, doncs, l'Administració central no hi ha tingut un paper tant important, però justament hi ha dos anys, en plena crisi econòmica (2009 i 2010), en què aquest comportament s'inverteix. La posada en marxa d'un instrument anticrisi per part del Govern central (el FEIL) suposa l'arribada d'un important volum de recursos als municipis que han de ser destinats a finançar inversió. A hores d'ara potser ja s'està en disposició de començar a valorar l'impacte que aquell instrument va tenir sobre les hisendes municipals. Està clar que no era el tipus de recursos que necessitaven. Els va induir, en molts casos, a fer inversions no del tot necessàries o, en tot cas, no prioritàries que han generat noves despeses de funcionament. Cal pensar seriosament si el que necessiten avui els municipis és fer més inversions. Si no és així o, en tot cas, no és la prioritat cal pensar a reforçar la seva hisenda per altres vies que no siguin les transferències de capital.

- Si hi ha una variable que mostra l'impacte de la crisi econòmica sobre les finances municipals, aquesta és, sens dubte, la de l'estalvi net. A partir de l'any 2007 (el 2008 a Catalunya) se n'observa una clara davallada. Les dades posen de manifest que els municipis de Catalunya han aconseguit estalviar més, en termes per càpita, que els del conjunt de l'Estat. I això és així tant en els anys previs a la crisi com després.
- El deute viu dels municipis de Catalunya a 31 de desembre del 2012 suposava, aproximadament, el 16% del total de deute viu del conjunt de municipis d'Espanya. Quan s'analitza la situació financera dels ajuntaments, es constata una gran diversitat de situacions que fa difícil poder extreure'n conclusions generalitzables. N'hi ha de molt endeutats i n'hi ha que no ho estan gens. Caldria reflexionar sobre què ha permès l'existència de situacions tan diferents davant d'un mateix context econòmic i amb un mateix model de finançament. Cal preguntar-se si aquest model és vàlid per a tots i seria bo examinar com han fet les coses els que, avui dia, no tenen tants problemes d'endeutament. Han gestionat millor? Com ho han fet? Han estat els més prudents? Són els que més han utilitzat els tributs per aconseguir més ingressos, o són els que han resultat més beneficiats per les subvencions que han rebut d'altres administracions? Són els que han prestat menys serveis legalment no obligatoris? Millorar la situació del món municipal requereix donar resposta a aquest tipus de qüestions. És sens dubte una tasca complexa però del tot neces-

sària. Cal abordar la qüestió en tota la seva amplitud, no s'hi valen més reformes parcials i poc enteses pels agents implicats. Cal un gran consens que permeti dotar els municipis del marc competencial i financer que els ha de permetre actuar com el que són, els governs més propers als ciutadans.

- Semblava que el model de finançament dels municipis funcionava perquè, abans de la crisi, els anava proporcionant recursos per anar prestant, més bé o més malament, els serveis. Eren temps de bonança. Però en realitat el model ja tenia problemes. Un bon model és aquell que funciona bé al llarg del temps, que incorpora mecanismes que el fan dinàmicament estable. Si mai es reforma aquest model, cosa que tal com s'ha dit seria desitjable, caldrà tenir en compte l'experiència d'aquests darrers anys. Seria recomanable dotar els ajuntaments d'instruments que els fessin més autònoms, més suficients, menys dependents de les altres administracions, més estables al llarg del temps i més iguals entre ells. ■

Referències bibliogràfiques

- Bird, Richard M.** (2003). "A New Look at Local Business Taxes". *Tax Notes International* (vol. 7, núm. 30, p. 695-711).
- Castells, A.; Esteller, A.; Vilalta, M.** (2003). "Tax Capacity Disparities and Fiscal Equalization: The case of Spanish Local Governments". A: Fäber G.; Otter, N. (eds.). *Reforms of Local Fiscal Equalization in Europe* (p. 297-338).
- Durán, Josep M.** (2013). "Els impostos municipals: anàlisi i proposta de millora". *Nota d'Economia 101* (p. 66-78). Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Espasa, M.; Vilalta, M.** (2013). "Una diagnosi de la situació actual de la hisenda municipal a Catalunya". *Nota d'Economia 101* (p. 9-31). Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Fundación Democracia y Gobierno Local** (2011). *Libro verde Los gobiernos locales intermedios en España* (p. 121-135 i 137-175). Madrid.
- Puig Ventosa, I.** (2013). "Sostenibilitat ambiental i finances municipals". *Nota d'Economia 101* (p. 79-89). Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Solé, A.** (2001). "Determinantes del gasto público local. ¿Necesidades de gasto o capacidad fiscal?" *Revista de Economía Aplicada* (vol. IX, núm. 25, p. 115-156).
- Suárez Pandiello, J. (dir.); Bosch, N.; Pedraja, J.; Rubio, J. J.; Utrilla, A.** (2008): *La financiación local en España: radiografía del presente y propuesta de futuro*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.

LA IMPOSICIÓ MUNICIPAL SOBRE ACTIVITATS ECONÒMIQUES

Josep M. Durán Cabré

Universitat de Barcelona – Institut d'Economia de Barcelona

Resum

L'objectiu d'aquest article és analitzar la imposició municipal sobre activitats econòmiques. Tot i que trobem arguments teòrics a favor i en contra d'aquesta imposició en el món local, hi ha importants dificultats pràctiques a l'hora de configurar un impost sobre les activitats econòmiques que s'adapti a la realitat actual. Aquestes dificultats porten a recomanar la supressió de l'impost, si bé en un context d'una profunda reforma del sistema fiscal espanyol i també del sistema de finançament de les hisendes locals.

1. Introducció

La imposició sobre les activitats econòmiques presenta especials dificultats en el món actual. La globalització econòmica, la mobilitat del capital, els avenços tecnològics, el pes creixent dels serveis en les economies i una importància més gran de les grans empreses són factors que estan molt presents en aquestes complicacions. Els sistemes fiscals configurats bàsicament des d'un prisma nacional pateixen fortes dificultats per mantenir-se en un context econòmic globalitzat que supera amb facilitat les tradicionals fronteres nacionals. Les empreses i el seu benefici es poden deslocalitzar amb relativa senzillesa mentre que els tradicionals Estats nacionals es veuen superats per la situació, tot i els importants esforços que s'estan fent en aquest àmbit, tant des de la Unió Europea com des de l'OCDE, per fomentar la cooperació entre països en l'àmbit de la fiscalitat. Si això succeeix en l'àmbit

de la imposició de les empreses en què el subjecte actiu dels impostos són els Estats, quina no ha de ser la problemàtica en l'àmbit local? Més encara, quan l'àmbit local es caracteritza, com succeeix a tot Espanya, per un elevat minifundisme.

Si la base imposable d'un impost és mòbil, la teoria aconsella assignar aquesta base a nivells superiors de govern. No es tracta de renunciar a gravar aquesta base, sigui quina sigui, sinó d'assignar aquesta competència al nivell de govern més oportú. Aquesta és, per tant, la reflexió inicial que crec que cal tenir present a l'hora d'analitzar la imposició local sobre les activitats econòmiques i que constitueix l'objectiu d'aquest article. Aquesta anàlisi no pot deixar de banda quina és la situació a l'hora de gravar en el món actual les empreses perquè sens dubte condiona, i molt, les possibles opcions. Davant una realitat canviant, el sistema fiscal també ha de canviar i adaptar-se (Esteller i Durán, 2013), i en l'àmbit de la imposició local de les empreses això és especialment rellevant.

Amb aquest objectiu, en el segon apartat d'aquest article s'analitzen de manera molt resumida els arguments tant a favor com en contra de gravar les activitats econòmiques en l'àmbit local. A continuació, s'explica quina és la situació actual de l'impost sobre les activitats econòmiques (IAE) a Espanya, després de la important modificació que va patir el 2003. La constatació dels problemes derivats d'aquesta situació ens porta a plantejar, en el tercer apartat, les tres alternatives possibles que entenem que cal valorar. L'anàlisi de les alternatives ens permet extreure unes conclusions finals que ja avancem que no són massa optimistes respecte al futur de la imposició local de les activitats econòmiques.

2. Té sentit gravar les activitats econòmiques en l'àmbit local?

En la bibliografia acadèmica trobem arguments tant a favor com en contra de gravar les activitats econòmiques en l'àmbit local¹, d'entre els quals destaquem els més rellevants.

Un primer argument fa referència a la provisió de serveis públics locals, tant si són serveis prestats específicament a les empreses com si són serveis generals prestats per al conjunt dels ciutadans. Atès que les empreses es beneficien d'aquests serveis, sembla raonable que paguin pel seu finançament. Per tant, la imposició de les empreses es justifica sobre la base del principi del benefici. Tanmateix, davant d'aquest argument es pot argüir que llavors sembla més raonable utilitzar instruments que es justifiquen específicament d'acord amb el principi del benefici, com ara les taxes, les contribucions especials i els preus públics, en lloc d'utilitzar els impostos, l'exacció dels quals es justifica més d'acord amb el principi de la capacitat econòmica. A més, l'argument que sovint es destaca més per justificar la imposició local sobre la propietat immobiliària (Esteller Moré, 2013) és que els serveis prestats pels municipis es reflecteixen en el preu dels seus habitatges. Per tant, el benefici derivat d'aquests serveis ja quedaria gravat a l'IBI.

Un segon argument a favor de gravar les empreses en l'àmbit local és que les finances municipals també es puguin beneficiar de tenir en el seu territori empreses que hi desenvolupen una activitat econòmica. La idea és que els municipis puguin participar dels resultats de les activitats mitjançant alguna figura impositiva. Tanmateix, si les empreses paguen en l'àmbit local impostos que fàcilment es poden traslladar a tercers, siguin clients, treballadors o proveïdors, ens trobem davant un cas d'exportació de la càrrega tributària, fet que genera ineficiències i injustícies com tradicionalment s'ha destacat en bibliografia hisendística.

Un altre argument, especialment rellevant en el context actual de greus dificultats financeres d'una part molt important dels municipis catalans i espanyols, és que la imposició de les empreses pot generar una recaptació considerable que ajudi, per tant, a finançar unes arques municipals molt necessitades de finançament. Ara bé, si el problema és de suficiència, llavors cal valorar quins són els impostos que han de tenir els ajuntaments i configurar de manera oportuna el corresponent sistema de subvencions d'anivellament de manera que permeti a tots els municipis finançar les seves necessitats de despesa.

En definitiva, trobem arguments a favor i en contra de gravar les empreses en l'àmbit local, raó per la qual, com assenyala Bird (2003), és especialment rellevant analitzar com es poden configurar els impostos locals que gravin les activitats econòmiques. Per aquest motiu, analitzem a continuació l'impost sobre les activitats econòmiques que actualment apliquen els municipis espanyols.

3. L'impost sobre activitats econòmiques

L'impost sobre les activitats econòmiques (IAE) grava el simple fet d'exercir en territori nacional una activitat empresarial, professional o artística, entenent que això es produeix quan una persona desenvolupa aquesta activitat per compte propi. Per tant, no es grava el resultat, fet que ja queda gravat a l'impost sobre la renda o a l'impost sobre societats, segons sota quina forma jurídica es desenvolupi l'activitat, sinó que es grava el simple fet d'exercir una activitat. En consonància amb aquest fet imposable, la normativa preveu l'estimació objectiva de la quota tributària a partir de diferents variables que varien segons l'activitat concreta duta a terme, entre les quals cal destacar el personal i la superfície. Per tant, l'IAE no grava el resultat de l'activitat, sinó el simple fet de dur a terme una activitat econòmica i, en conseqüència, es calcula amb independència de quin sigui el resultat real de l'activitat. Aquest fet cal remarcar-lo perquè crec que és el principal motiu de la forta impopularitat que ha tingut l'IAE.

Certament, és difícil, per no dir impossible, trobar un impost que sigui popular, però prenent com a premissa que tots els impostos són impopulars, l'IAE era especialment impopular. Per aquesta raó, i fruit d'una promesa electoral, des del 2003 estan exemptes de l'impost totes les persones físiques, amb independència de quina sigui la seva facturació, i les societats i altres entitats que duguin a terme una activitat econòmica, si bé en aquest cas condicionat al fet que la seva xifra de negocis sigui inferior al milió d'euros. Per tant, amb aquest canvi es redueix sensiblement l'àmbit subjectiu d'aplicació de l'impost, ja que deixa fora totes les persones físiques i les societats amb menys facturació, però el fet imposable i la configuració de l'impost continuen sent els mateixos.

Com a conseqüència d'aquesta modificació, la recaptació de l'impost baixa aproximadament en un 40% i, com es pot veure en els gràfics 1 i 2, tant a Catalunya com en el conjunt d'Espanya el pes de l'IAE dins la cistella impositiva municipal cau sensiblement. Si just abans de la reforma, l'IAE representava un 20% dels ingressos impositius dels municipis catalans i un 18% per al conjunt de municipis espanyols, just després de la reforma aquest

¹ Per exemple, Bird, 2003; Suárez *et al.*, 2008.

percentatge passa a ser del 13% i de l'11%, respectivament (vegeu els gràfics 1 i 2).

L'IAE s'ha convertit, per tant, en una figura impositiva secundària des del punt de vista de la recaptació. De fet, l'opinió pública parla poc de l'impost en la mesura en què els ciutadans-votants ja no l'han de pagar i, per tant, es pot considerar que ja no és impopular. Tanmateix, l'impost continua vigent i amb la mateixa configuració que tenia abans del canvi del 2003, amb l'única diferència, com hem dit, de les exempcions. És que, com sovint passa en l'àmbit de la fiscalitat, no s'aprofita l'ocasió per fer una valoració global de l'impost, de la conveniència o no d'aplicar-lo, de la manera de calcular-lo o dels seus efectes econòmics. L'impost continua gravant el simple fet de dur a terme una activitat econòmica al marge del resultat d'aquesta, i manté un sistema d'estimació objectiva de la quota que cal pagar complexa i amb una casuística molt elevada. No se'n du a terme una reforma profunda, sinó que bàsicament se'n limita l'àmbit d'aplicació. Sembla com si es reconeix que ens trobem davant un impost dolent, però la solució no és revisar-ne la configuració per millorar-lo, sinó que es deixa pràcticament com estava, amb la diferència, sens dubte important

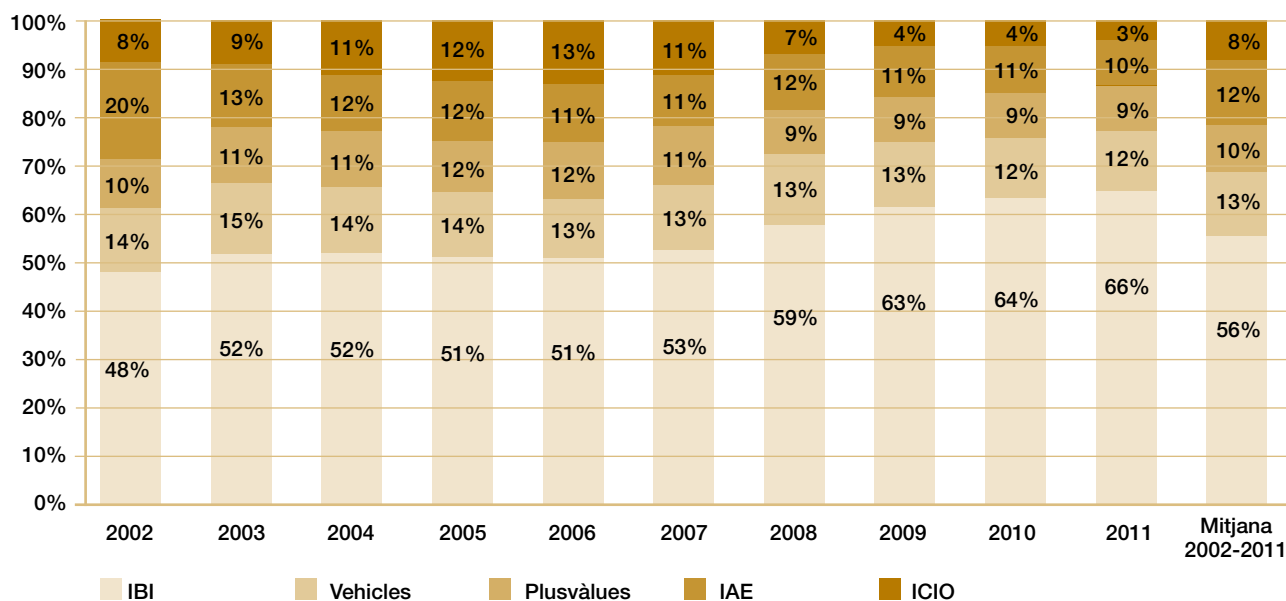
políticament parlant, que a partir de la reforma afectarà menys contribuents².

Tanmateix, per a les empreses que encara l'han de pagar, l'IAE continua sent el mateix, o fins i tot pitjor, en la mesura que les quotes en general han augmentat. I a més, l'exempció introduïda és font de noves distorsions i injustícies. En primer lloc, l'impost pot desincentivar el creixement de les empreses que, en passar el límit del milió d'euros, es veuen obligades a pagar l'impost, i també per aquest motiu pot donar lloc a comportaments oportunistes tendents a eludir l'impost. I, en segon lloc, l'impost també és més qüestionable des d'una perspectiva de l'equitat perquè discrimina unes activitats econòmiques respecte d'unes altres, pel simple fet de com s'organitza cadascuna. Així, dues activitats amb nivells de beneficis semblants pot ser que a efectes

² Curiosament, aquesta mateixa lògica és la que imperarà uns anys més tard quan, el 2011, es reintrodueixi l'impost sobre el patrimoni. L'impost és dolent perquè no permet assolir els objectius que van justificar-ne la introducció i, per tant, s'elimina. Ara bé, pocs anys després, es torna a introduir amb l'única modificació d'incrementar el mínim exempt. Però no es va eliminar perquè era un impost dolent que no assolía els objectius que en van justificar la introducció?

Gràfic 1

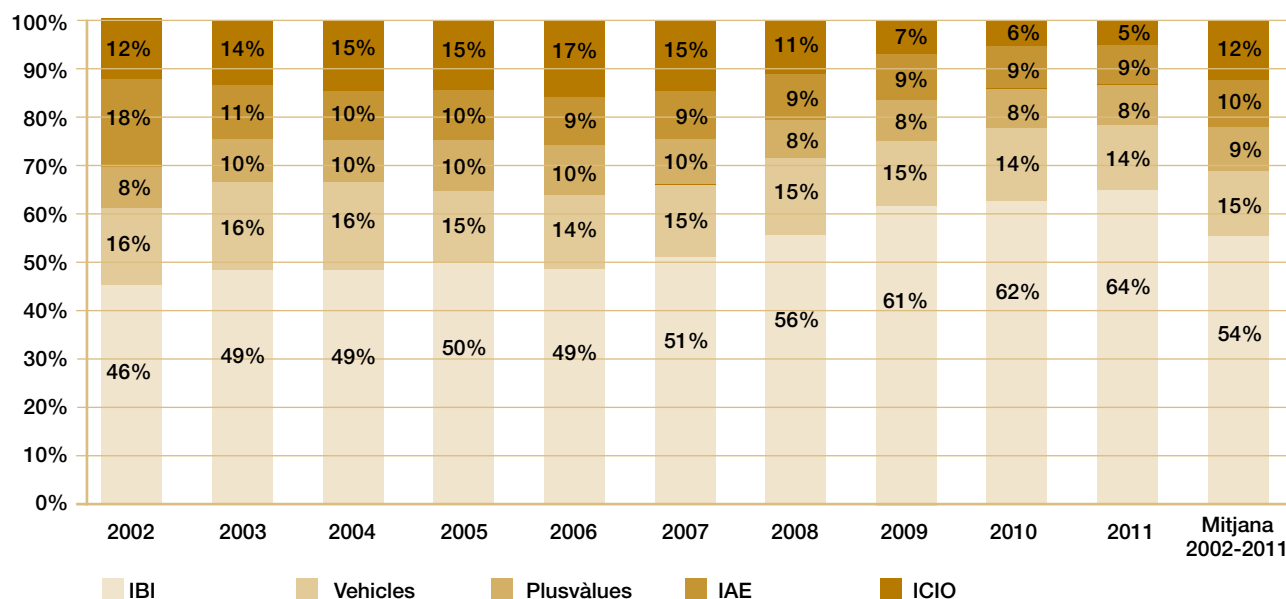
Pes dels diferents impostos sobre el total de la cistella impositiva dels municipis catalans. Període 2002-2011



Font: Liquidació de pressupostos de les entitats locals, Secretaria General de Coordinació Autònoma i Local

Gràfic 2

**Pes dels diferents impostos sobre el total de la cistella impositiva dels municipis espanyols.
Període 2002-2011**



Font: Liquidació de pressupostos de les entitats locals, Secretaria General de Coordinació Autònoma i Local

de l'IAE rebien un tractament totalment diferent, de manera que una tribuï perquè es tracta d'una societat i l'altra n'estigui exempta perquè és una persona física la que consta com a titular de l'activitat. Però aquesta situació és fins i tot més difícil de justificar des de la perspectiva de l'equitat quan una societat amb pèrdues pot haver de pagar l'impost, mentre que una altra amb beneficis potser n'està exempta, només perquè la seva facturació és més petita o perquè el seu titular és una persona física. Aquesta situació paradoxal està motivada pel fet de gravar el mer desenvolupament d'una activitat econòmica al marge, per tant, del resultat real d'aquesta. En definitiva, el problema rau en el mateix fet imposable de l'impost, allò què vol gravar l'impost i en justifica l'aplicació i, en conseqüència, ens porta a qüestionar la seva pròpia existència.

4. Opcions per a una reforma de veritat

La situació actual de l'impost hauria de portar, des del meu punt de vista, a valorar tres possibles vies alternatives de reforma, si bé totes tres en el marc d'una profunda reforma del sistema fiscal espanyol (Esteller i Durán, 2013) i, en conseqüència, també del sistema de finançament de les hisendes locals. A continuació, exposo amb breuetat les tres alternatives i les valoro.

4.1 Manteniment de l'IAE, si bé amb una reformulació de l'impost

Aquesta opció, defensada per Suárez et al. (2008), implicaria reformular l'impost, tot i que mantenint el fet imposable, però millorant-ne la configuració. L'impost gravaria el desenvolupament habitual i amb ànim de lucre d'una activitat econòmica, de manera que la realització ocasional d'una activitat quedaria fora del nou impost. Igualment, només estaria obligada a pagar l'impost aquella empresa que, en l'exercici anterior, hagués obtingut un determinat nivell de beneficis, de tal manera que les empreses amb pèrdues o amb un nivell baix de beneficis no haurien de pagar l'impost.

Així mateix, el sistema d'estimació de la quota continuaria sent objectiu, si bé aquests autors defensen estudiar amb deteniment els mòduls i altres elements tributaris que incidissin en el càlcul de la quota, de manera que hi hagués un millor lligam amb els resultats de l'activitat. En definitiva, el que es proposa és mantenir la filosofia de l'impost, si bé millorant-ne la configuració, fixant un nou criteri previ, l'existència d'un nivell mínim de benefici, que condiciona l'obligació o no de pagar aquest impost i, en el cas que s'hagi de pagar, regulant-ne millor el càlcul, reforçant el vincle amb el resultat real de l'empresa.

Des del meu punt de vista, però, aquesta opció presenta un problema important inherent al fet de no gravar beneficis, i és que la quota s'estimaria, en tot cas, de manera objectiva. I encara que aquesta estimació es pugui millorar, per la pròpia naturalesa de l'estimació objectiva, el seu lligam amb el resultat real de les empreses sempre serà molt imperfecte i sempre presentarà una elevada i complexa casuística. Perquè en definitiva es posa de manifest una contradicció de l'impost en si mateix, pel fet de no voler gravar beneficis perquè aquests ja queden gravats en altres impostos (renda o societats), però a la vegada ser conscients que només es pot justificar l'obligació de pagar un impost sobre les activitats econòmiques quan el resultat és positiu.

4.2 Imposició dels beneficis empresarials en l'àmbit local

Aquesta altra opció significaria modificar per complet el fet imposable de l'impost i, atès que sembla just exigir només el pagament d'un impost a les empreses quan aquestes obtenen beneficis, el que ja es gravaria directament seria aquest benefici. Ara bé, aquesta opció planteja interrogants importants.

Un primer interrogant està motivat perquè caldrà regular, llavors, on es considera obtingut el benefici d'una empresa. Sobre aquesta qüestió, en el sistema comparat, en particular al Canadà, els Estats Units i Suïssa, trobem casos d'impostos regionals o locals sobre societats que regulen de diverses maneres la distribució dels beneficis per territoris. Si bé les fórmules de repartiment utilitzades són diverses, els factors habitualment emprats a l'hora d'imputar on es considera obtingut el benefici són el nombre de treballadors, el volum de vendes i els actius de cada territori. Aquesta distribució no és senzilla i la seva aplicació pot generar importants distorsions, que seran més grans com més elevat sigui el nombre de municipis on es pugui considerar obtingut el benefici, fet molt rellevant si tenim en compte el minifundisme municipal català i espanyol, i més gran pugui ser la disparitat en el nivell efectiu d'imposició local.

Com que estem parlant d'un impost local i no d'una participació en un impost estatal, els ajuntaments han de tenir poder normatiu per modular el nivell de gravamen en exercici de la seva autonomia tributària. I com és prou conegut, el benefici és una base mòbil, fet que podria donar lloc a processos de competència fiscal entre municipis³. Com passa en els impostos locals actuals, el marge d'autonomia tributària no ha de ser il·limitat, però sens dubte po-

dria donar lloc a distorsions per petita que fos la diferència entre territoris, per la facilitat amb què sovint es pot reubicar el benefici en el territori que més convingui.

D'altra banda, l'ordenament jurídic espanyol no permet gravar dues vegades un mateix fet imposable i, per tant, caldria establir un mecanisme de coordinació entre l'impost local i els impostos sobre la renda i sobre societats. Una manera seria que l'impost local fos deduïble de la quota dels altres impostos (renda o societats) per evitar així la doble imposició. Ara bé, llavors aquesta opció fàcilment implicaria que els municipis fixessin el nivell més elevat possible d'imposició sobre els beneficis perquè podrien incrementar el seu nivell de recursos sense que les empreses en realitat haguessin de pagar més, atès que la tributació global pels beneficis seria la mateixa. El que paguessin per l'IAE després seria menys quota que pagarien pagar en renda o societats. Si això es produís, tindria l'avantatge d'evitar diferències impositives entre municipis i, per tant, no hi hauria distorsions derivades de la seva deslocalització. Ara bé, el guany en termes de responsabilitat fiscal dels municipis seria gairebé inexistent. En canvi, la complicació que es produiria en el sistema fiscal seria molt elevada i produiria uns costos addicionals de compliment per a les empreses i per a l'Administració tributària difícils de justificar. En definitiva, per assolir una millora marginal en termes de responsabilitat fiscal, no sembla massa recomanable complicar el sistema fiscal amb un impost local sobre els beneficis empresarials que finalment, a aquest efecte, seria equivalent a una participació en uns impostos ja existents⁴.

4.3 Supressió de l'IAE i reforma global de la fiscalitat i el finançament local

La tercera i última alternativa implicaria derogar l'IAE del sistema fiscal espanyol i, per tant, la supressió total d'aquest impost. L'argument a favor d'aquesta opció es deriva, com hem vist, de les debilitats de les dues altres alternatives ja esmentades que, entenc, presenten més inconvenients que millores. L'únic argument que quedaria a favor de l'impost seria el financer, ja que, encara que no sigui una font principal d'ingressos dels municipis, certament permet obtenir una recaptació molt necessària en un context com l'actual d'importantes restriccions financeres per part de molts municipis. Ara bé, aquest argument només pot servir temporalment i en un context

³ De fet, ja es produeixen fins i tot amb la configuració actual de l'impost com es pot veure a Jofre-Monseny, 2011.

⁴ Cal tenir present que la participació tampoc no és fàcil d'implementar perquè, encara que es pugui fer amb dades macroeconòmiques, cal establir els criteris d'imputació del benefici empresarial per territoris. De fet, per aquesta raó, l'impost de societats és l'únic impost important del sistema fiscal espanyol, en termes de recaptació, que no està cedit en cap part a les comunitats autònomes.

de màxima urgència com el que de fet ha viscut Espanya els darrers anys, on semblava que el rescat financer del país havia de ser imminent. Però, en un context ja de més normalitat financera, com sembla que és el que trobem al final del 2013, malgrat sens dubte les importants debilitats que encara són presents en l'economia espanyola, cal plantejar una reforma profunda del sistema fiscal espanyol i també del local. En el marc d'aquesta revisió global del sistema fiscal no es pot justificar l'IAE només perquè algunes empreses ja estan habituades a pagar-lo, no protesten gaire i l'impost genera una certa recaptació. A mitjà termini, els costos en termes d'eficiència i d'equitat que l'impost genera són més elevats que els possibles beneficis derivats del seu manteniment.

La reforma necessària del sistema fiscal espanyol no només afecta l'IAE, sinó que cal analitzar i qüestionar quin és el sentit de tots i cadascun dels impostos que integren el sistema fiscal i, per tant, també quin ha de ser finalment el sistema de finançament de les hisendes locals a Espanya. En aquest context, caldrà analitzar també quin ha de ser paper de les taxes, de les contribucions especials i dels preus públics vinculats a serveis i activitats relacionades amb les empreses per reforçar el principi del benefici quan això sigui possible. I, igualment, caldrà valorar si en altres impostos, com ara el mateix IBI, té sentit permetre la diferenciació dels tipus impositius en funció de si els béns immobles estan o no afectes a una activitat econòmica.

5. Conclusions

El sistema fiscal espanyol necessita una profunda reforma que, entre altres objectius, permeti aplicar impostos tècnicament ben configurats i coordinats entre si, que minimitzin el seu impacte sobre l'economia i es puguin valorar socialment com a equitatius. Aquesta reforma, que afecta el conjunt dels impostos, és especialment rellevant en l'àmbit de les activitats econòmiques per la importància que aquesta té sobre el creixement econòmic.

En aquest context, una de les figures impositives que recau sobre les empreses catalanes i espanyoles és l'impost sobre les activitats econòmiques, l'IAE, que grava en l'àmbit local el simple fet d'exercir una activitat en territori espanyol. Aquesta definició del fet imposable, allunyada del resultat real empresarial, constitueix des del meu punt de vista una dificultat important per justificar l'impost. Sembla oportú, per tant, una profunda reforma d'aquest que passa per aproximar la quota de l'impost al resultat empresarial. Ara bé, aquesta via no és fàcil d'implementar. L'estimació objectiva de l'impost a partir d'uns mòduls o variables representatius d'un suposat benefici, primera alternativa analitzada en la secció anterior,

és contradictòria en si mateixa. No es vol gravar el benefici i, per tant, el càlcul de l'impost no es fa prenent com a base el resultat real, però a la vegada es vol establir un impost condicionat a l'obtenció d'un benefici mínim, amb un sistema d'estimació de la quota que a la vegada tingui relació amb el benefici, perquè si no difícilment s'en pot justificar l'exacció.

La segona opció estudiada és gravar directament el benefici per part de les entitats locals. Ara bé, això planteja greus complicacions sobre la distribució del benefici entre els municipis, així com sobre la coordinació d'aquesta figura amb els impostos que ja actualment graven els beneficis empresarials, sigui renda o societats. Aquestes dificultats semblen prou importants per desaconsellar aquesta alternativa.

Davant aquesta situació, l'alternativa més aconsellable és la supressió de l'IAE, en el marc d'una profunda reforma del sistema fiscal espanyol que també ha d'afectar el món local i, lògicament, el sistema de finançament de les hisendes locals. En aquest context, els municipis no tenen per què perdre ingressos. Una vegada definides amb claredat quines són les competències locals, es tracta de definir quins són els millors impostos per finançar-les i quin ha de ser el millor sistema de subvencions d'anivellament (Vilalta et al., 2011) que permeti que tots els municipis, rics i pobres, disposin de prou recursos per finançar-les. ■

Referències bibliogràfiques

- Bird, Richard M.** (2003). "A New Look at Local Business Taxes". *Tax Notes International* (vol. 7, núm. 30, p. 695-711).
- Durán Cabré, J. M.** (2013). "Els impostos municipals: anàlisi i proposta de millora". *Nota d'Economia* (núm. 101, p. 66-78).
- Esteller Moré, A.; Durán Cabré, J. M. (dir.)** (2013). *Por una verdadera reforma fiscal* (llibre electrònic). Editorial Ariel.
- Esteller Moré, A.** (2013). "La imposición sobre la riqueza en el sistema fiscal espanyol". A: Esteller Moré, A.; Durán Cabré, J. M. (dir.). *Por una verdadera reforma fiscal* (llibre electrònic). Editorial Ariel.
- Jofre-Monseny, J.** (2011). "La imposición local sobre negocios: competencia fiscal y geografía". *Informe IEB sobre federalismo fiscal en España '10*. Barcelona: IEB.
- Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.** *Liquidación de presupuestos de las entidades locales*. Secretaria General de Coordinació Autònoma i Local.
- Suárez Pandiello, J. (dir.); Bosch, N.; Pedraja, F.; Rubio, J. J.; Utrilla, A.** (2008). *La financiación local en España. Radiografía del presente y propuesta de futuro*. Madrid: FEMP.
- Vilalta, M. M.; Cubel, J. M.; Durán-Cabré, M.; Espasa, A.; Esteller-Moré, C.; De Gispert, M.; Hortas, D.; Montolio, P.; Salinas, P.** (2011). *La reforma del modelo de financiación de los municipios españoles: una propuesta del mecanismo de subvenciones*. Barcelona: IEB, Mimeo.

EXEMPLES

CONFLICTIUS CONCRETS EN L'APLICACIÓ DELS TRIBUTS LOCALS

Valentí Pich Rosell

President del Consell General d'Economistes d'Espanya

1. Introducció

En un article per al "Dossier" de la nostra *Revista Econòmica de Catalunya* que porta per títol "Hisenda municipal: gestió, crisi i reforma", m'ha semblat imprescindible –en tot cas crec que pot ser útil– detectar alguns problemes concrets, pràctics i d'interès general, en relació amb les principals figures impositives amb les quals operen els ens locals.

Resulta ineludible, d'entrada, fer una descripció ràpida del marc legislatiu de referència que estableix el peculiar esquema tributari d'aquests ens i que en determina la gestió, la inspecció i la recaptació, i, per què no, la permanent sensació de crisi que arrossega des de les grans reformes tributàries de mitjan anys 70 amb l'adveniment de la nostra democràcia i les conseqüents reformes.

2. Algunes consideracions sobre el sistema tributari

El sistema tributari espanyol és la suma, al seu torn, de tres sistemes, com són l'estatal, l'autonòmic i el local. Aquesta complexitat és fruit de l'organització territorial de l'Estat, en què municipis, províncies i comunitats autònomes, d'acord amb l'article 137 de la Constitució espanyola, disposen d'uns marcs legals d'autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos. Els pilars sobre els quals s'assenta el sistema tributari local són els impostos. No obstant això, no s'han d'oblidar altres figures que completen el panorama tributari local com són les taxes i les contribucions especials, la importància de les quals, com veurem, no és fútil.

D'una banda, el model actual és fruit de la promulgació de la Llei reguladora de les hisendes locals de l'any 1988, que va suposar l'ordenació d'un sistema financer amb l'establiment dels nous impostos locals, que són els que hi ha en l'actualitat. Més tard, l'any 2002 es va dur a terme una nova reforma local que va donar lloc a la Llei 51/2002, les regles de joc de la qual actualment estan recollides en un text refós, el Reial decret legislatiu 2/2004. D'altra banda, si fem un cop d'ull al passat ens adonarem que les modificacions dutes a terme en l'àmbit local no han estat significatives, sobretot si fem la comparativa amb les reformes que s'han anat duent a terme en els altres dos àmbits: l'estatal i l'autonòmic.

La qüestió que ens hauríem de preguntar és per què hi ha certa deixadesa per afrontar les reformes en l'àmbit local. Potser la resposta queda fora del nostre abast per desconeixement de les complexitats pròpies del sistema local. En tot cas, aquesta situació de provisionalitat –si no és de crisi– del sistema, tal com hem indicat a l'inici, té repercussions notòries.

3. Peculiaritats pròpies del sistema local

En l'àmbit local, hi ha certes peculiaritats pròpies que no són extensibles a la resta d'administracions. La potestat reguladora de les entitats locals s'exerceix a través de les ordenances fiscals. Aquestes normes recullen els elements determinants del tribut com són el fet imposable, els subjectes passius, les exempcions, els responsables o els tipus de gravamen. A més, han de regular tota la matèria relacionada amb la gestió, la recaptació i la inspecció, de les quals parlarem tot seguit.

Tenen un règim propi d'aprovació i els acords provisionals s'exposen al públic durant un període no inferior a trenta dies, termini en què s'han de presentar, si és el cas, les reclamacions. Finalitzat el termini esmentat i resoltes les reclamacions, és quan s'aprova la redacció definitiva i, finalment, es publiquen al butlletí oficial que correspongui. Hi donen, els ajuntaments, la necessària publicitat quan aproven un tribut perquè els ciutadans se n'assabentin i puguin al·legar allò amb què no estan conformes de l'esmentada norma? L'experiència ens diu que no sempre és així. En tot cas, col·lectivament, hauríem de fer un esforç de transparència i claredat, i qualsevol iniciativa legal o de procediment serà benvinguda.

No podem deixar de citar una altra de les especialitats en l'àmbit tributari local que, a més, suposa un desavantatge per als ciutadans. Ens referim al tema dels recursos i les reclamacions en els procediments administratius locals en matèria impositiva. A la majoria dels municipis a Espanya, llevat dels que tenen la denominació de gran ciutat, que són els únics que poden crear els tribunals denominats economicoadministratius municipals, només hi ha una oportunitat per al·legar contra un acte administratiu a través del recurs de reposició, que, a més, s'interposa davant del mateix òrgan que el va dictar. En aquest moment procedimental s'acaba la via economicoadministrativa, per la qual cosa, si es rebutgen les al·legacions presentades, el contribuent no té més opció que acudir a la via contenciosa administrativa, és a dir, a la via judicial, amb el consegüent cost d'advocat i procurador. Això suposa una trava per als contribuents que, en moltes ocasions, prefereixen renunciar a les seves pretensions per l'alt cost que suposa acudir a la via jurisdiccional. Aquesta disfunció s'hauria d'abordar amb promptitud, sense poder deixar de reconèixer, no obstant això, la tasca pionera que va dur a terme l'Ajuntament de Barcelona en l'etapa de Pasqual Maragall amb la creació del primer tribunal economicoadministratiu local, el Consell Tributari de l'Ajuntament de Barcelona, referent imprescindible en aquest camp.

Finalment, portem a col·lació tot el tema de la gestió, la recaptació i la inspecció perquè l'eficiència del sistema dependrà en gran mesura de com es duiguin a terme totes aquestes competències. L'autonomia comporta que els ens públics disposin dels mitjans suficients per exercir les seves funcions i de capacitat per gestionar-los. Tanmateix, a ningú no se li escapa que hi ha nombrosos municipis als quals, per tenir una mida petita, no tenen cap altre remei que delegar les competències esmentades per un tema d'eficàcia en la gestió. Poden ser objecte de delegació la gestió,

A la majoria dels municipis, llevat de les grans ciutats, només hi ha una oportunitat per al·legar contra un acte administratiu a través del recurs de reposició

la liquidació, la inspecció i la recaptació dels tributs i poden delegar-se a una altra entitat local d'àmbit territorial superior al de l'ens delegant, o bé a favor de la comunitat autònoma corresponent. En aquest punt, només ens queda dir que ha de prevaler l'eficiència i l'eficàcia i comptar amb els recursos humans suficients per comprovar que els contribuents compleixen les seves obligacions i per perseguir aquells que actuen al marge de les normes.

L'aprovació i, en especial, la gestió, la inspecció i la recaptació dels tributs locals estan fortament condicionades per la variada mida dels ens locals. Qualsevol disseny de futur ha de partir d'aquesta ineludible realitat ja que, encara que s'ha pretès alleugerir-la amb estructures administratives supralocals, continua avui dia molt present.

Quant als impostos, no podem parlar d'eficiència si no hi ha un cercle virtuós que, partint de la seva aprovació formal, continuï amb una gestió, inspecció i recaptació igualment vàlides.

4. Conflictes derivats dels tributs locals

A continuació, analitzarem els principals conflictes que es donen en els tributs locals, com ara en l'impost sobre béns immobles, l'impost sobre activitats econòmiques, l'impost sobre increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana, l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres i l'impost sobre vehicles de tracció mecànica, i sens dubte, en les taxes.

4.1. L'impost sobre béns immobles (IBI)

Comencem pel tribut més conegut i que grava la titularitat de l'actiu principal que tenen els ciutadans, els béns immobles rústics i urbans. Aquest representa pràcticament un terç dels ingressos fiscals dels municipis i gairebé la meitat dels ingressos impositius. És, per tant, la peça més important del sistema fiscal local.

On es produeixen les principals controvèrsies? Ens centrem en les més importants, la qual cosa no exclou que n'hi pugui haver moltes altres. Des de fa temps hi ha opinions contradictòries

sobre si la base imposable, determinada pel valor cadastral dels immobles, reflecteix la capacitat econòmica dels contribuents o no. El sistema per calcular el valor cadastral dels immobles és especialment complex i no sembla que reflecteixi la capacitat econòmica dels subjectes passius perquè no és un índex adequat, ja que, de vegades, s'allunya molt del valor de mercat, atès que es basa en mètodes indiciaris subjectes a una alta discrecionalitat.

Un segon punt conflictiu, posat en qüestió des de fa ja uns quants anys, és el caràcter de la doble imposició que es produeix quan es donen situacions de concurrència, ja que la propietat o possessió d'un immoble ja es grava per altres impostos, com el del patrimoni (al paràgraf següent citem una sentència de l'alt tribunal que es pronuncia sobre això). A més, quan es transmet, aquest actiu queda gravat per l'impost sobre transmissions patrimonials oneroses o per l'impost sobre el valor afegit, si es tracta d'habitatge nou, i, a més a més, els ajuntaments també recapten en aquestes transaccions per mitjà de l'impost sobre l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana, com veurem tot seguit.

Més encara, ens podem preguntar si es tracta d'un tribut confiscador. Si això fos així s'estaria vulnerant un dels drets fonamentals. Vegem què n'opina el Tribunal Constitucional. En la Sentència 233/1999, de 16 de desembre de 2000, publicada en el BOE de 20 de gener de 2000, es pronuncia sobre les dues qüestions plantejades: si es produeix doble imposició entre l'impost municipal en relació amb l'impost sobre el patrimoni i si, a més, és confiscador. La resposta a la primera qüestió va ser en sentit negatiu. Va determinar que no es pot afirmar que es produeixi aquesta duplicitat de tributació sobre el mateix fet imposable. Quant a la segona qüestió apuntada, va assenyalar que és palmari que no hi ha cap precepte constitucional que impedeixi el gravamen d'una altra font o manifestació de riquesa que no sigui la renda.

4.2. L'impost sobre activitats econòmiques (IAE)

És un tribut directe el fet imposable del qual està constituït pel mer exercici d'activitats econòmiques en territori nacional, i això al marge que l'activitat s'exerceixi amb caràcter habitual o no i que es pretengui obtenir beneficis en l'exercici de l'activitat.

Una fita històrica es va produir el 2003 quan se'n va regular una exempció per a totes les persones físiques i per a les societats amb xifra de negoci inferior a un milió d'euros. Això va suposar una pèrdua recaptadora important per als municipis, que han

“Respecte de l'IIVTNU, molts estudiosos opinen que el tribut grava una plusvàlua que també tributa en l'impost sobre la renda de les persones físiques”

hagut de ser compensats per l'Estat per altres vies, ja que l'any esmentat la recaptació va caure gairebé un 35% i la caiguda va ser de tal magnitud que, malgrat que la resta d'impostos locals van augmentar la seva recaptació, el creixement agregat de la totalitat dels impostos directes va ser negatiu.

Aquest impost no és exempt de dificultats per als contribuents perquè senzill, precisament, no ho és. El càlcul de la quota que cal pagar és complex i no està exempt de problemes, més encara quan per determinar si alguna exempció és d'aplicació o no cal tenir en compte l'import de la xifra de negocis del subjecte passiu. Així ocorre quan l'entitat forma part d'un grup de societats, en el sentit de l'article 42 del Codi de comerç, en què l'import net de la xifra de negocis que s'ha de tenir en compte és el referit al conjunt d'entitats pertanyents a l'esmentat grup.

Els problemes que es plantegen és si altres tributs creats per les diferents administracions autonòmiques poden xocar amb aquest impost perquè, en molts casos, coincideixen amb els fets imposables de l'impost sobre activitats econòmiques.

Vegem-ho a través de diferents pronunciaments judicials. En sentit positiu, el Tribunal Constitucional ha declarat inconstitucional el tribut regulat per la comunitat de Castella-la Manxa d'emmagatzemament de residus radioactius. En la Sentència núm. 6330/2010, de 20 de setembre de 2012, conclou que és inconstitucional perquè grava el mer exercici d'una activitat econòmica, amb independència de l'aptitud per incidir en el medi ambient i incorre d'aquesta manera en la prohibició prevista en la LOFCA, en la redacció anterior a la modificació operada per la Llei orgànica 3/2009, perquè se solapa amb la matèria imposable de l'impost sobre activitats econòmiques.

En sentit negatiu, va declarar constitucional l'impost sobre les grans superfícies comercials de Catalunya. Recordem que la Comunitat Autònoma de Catalunya va crear aquest tribut per als comerços que tenen més de 2.500 metres quadrats. La qüestió que

va plantejar el Recurs d'inconstitucionalitat 1772-2001 es fundava en el fet que aquest tribut tenia una base imposable idèntica a les regulades en els impostos sobre activitats econòmiques i sobre béns immobles, tanmateix l'alt tribunal afirma que l'impost que es qüestiona no té una base imposable idèntica a la dels impostos citats. Així es va pronunciar en la Sentència 122/2012, de 5 de juny, sobre l'impost sobre grans establiments comercials que grava l'activitat comercial al detall mitjançant grans superfícies.

4.3. L'impost sobre l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana (IIVTNU)

És un tribut directe que grava l'increment de valor que experimenten els terrenys en el moment de la transmissió, per qualsevol títol, o de la constitució o transmissió de qualsevol dret real de gaudi, limitador del domini, sobre els terrenys.

Quant a la recaptació, ha tingut un creixement important en els últims anys, per sobre de la corresponent als ingressos tributaris en alguns dels anys analitzats. Això és conseqüència de l'elevat nombre de transmissions d'habitatges que hi ha hagut en els últims anys, tant pel que fa a habitatges de nova construcció com de segona mà. A partir del 2006, les taxes de creixement de la recaptació per l'impost disminueixen, fins al punt que el 2008 la caiguda de la recaptació és d'un 17,6%, ja que ambdós tributs estan lligats al desenvolupament de l'activitat urbanística. Després de la crisi immobiliària, els ingressos obtinguts per aquest tribut han disminuït considerablement.

Els aspectes conflictius vénen d'antic; de la mateixa manera que hem vist per a l'impost sobre béns immobles, molts estudiosos opinen que el tribut grava una plusvàlua que també tributa en l'impost sobre la renda de les persones físiques. De nou, se'n presenta el problema de la doble imposició.

Fa poc, l'any passat, es va suscitar un nou conflicte com a conseqüència d'un pronunciament del Tribunal Superior de Justícia de Castella-la Manxa. En la Sentència núm. 85, de 17 d'abril de 2012, el jutge va entendre, atenent un informe pericial presentat pel subjecte passiu, que la manera de gravar la plusvàlua del terreny per aquest impost no era correcta, ja que la fórmula que aplicava l'ajuntament suposava calcular l'increment de valor del sòl en anys successius, i no en els passats, ja que aplicava l'increment sobre el valor final, el de meritació.

Posteriorment, la Direcció General de Tributs, en l'Informe de 18 de desembre de 2012, es va pronunciar sobre la manera correc-

ta de calcular la base imposable de l'impost. L'òrgan directiu, en primer lloc, constata que en la regulació vigent no es considera com a base imposable l'increment real del valor del terreny, sinó l'increment que resulti del que estableix el precepte legal, en definitiva, que la base imposable es determina per un mètode objectiu i que no es compara un valor inicial i final.

Segons la Direcció General, pel que sembla, el litigi judicial s'ha plantejat sobre la interpretació de l'expressió "s'aplicarà el percentatge anual", davant la qual el litigant al·lega que *aplicar* no és sinònim de *multiplicar*.

Per a la Direcció General, l'expressió correcta és "aplicar un percentatge", que implica dues operacions: multiplicar la quantitat presa com a base per una xifra i dividir el resultat per 100; interpretació aquesta que és conforme a la normativa tributària i també conforme al seu sentit jurídic, tècnic o usual, i posa diversos exemples de preceptes tributaris en els quals *aplicar* implica multiplicar una quantitat per una xifra i dividir per 100.

4.4. L'impost sobre construccions, instal·lacions i obres (ICIO)

És un tribut indirecte el fet imposable del qual està constituït pel desenvolupament de qualsevol construcció, instal·lació o obra per a la qual s'exigeixi l'obtenció de la llicència d'obres o urbanística, amb independència del fet que s'hagi obtingut l'esmentada llicència.

Aquest tribut està molt vinculat a la construcció, la qual cosa ha suposat que en els últims anys hagi tingut un creixement molt important. En concret, fins al 2006, el creixement del tribut era superior al creixement de la recaptació per impostos directes. Però a partir d'aquell any, i fruit de la crisi immobiliària, la recaptació va disminuir un 9,2% el 2007 i un 26,7% el 2008, passant d'una recaptació per habitant de 59 euros el 2006 a 38 euros el 2008. Aquesta caiguda dels ingressos per aquest impost junt amb tots els associats amb l'activitat urbanística ha comportat greus problemes de finançament als municipis espanyols.

Un conflicte històric és la concurrència del fet imposable amb altres impostos. La jurisprudència s'ha hagut de pronunciar sobre si té naturalesa directa o indirecta, i hi ha pronunciaments en ambdós sentits. Si ens inclinem per la qualificació com a tribut indirecte, aquesta col·lidiria amb l'impost sobre el valor afegit, ja que en la base imposable d'aquest últim queda integrada la quota del tribut municipal.

Un altre punt d'interès, no objecte de problemàtica, és la figura del substitut, el qual queda per llei obligat al pagament en lloc del contribuent. Hi ha diverses sentències sobre si el contractista de l'obra és el substitut o no; la norma no aclareix prou la qüestió de qui és substitut quan el sol·licitant de la llicència i el constructor, diferents del propietari en ambdós casos, són persones diferents.

També genera certa confusió la qüestió de la liquidació a compte que s'ha d'efectuar abans del fet imposable i que gira sobre una base indicària, com és el pressupost de l'obra. Acabada aquesta s'haurà d'efectuar, en molts casos, una liquidació definitiva, cas en què l'Administració haurà de comprovar els costos materials efectius i reals i no sobre el pressupost remès pel contribuent, que en diverses ocasions és molt inferior al cost final de l'obra, amb la finalitat exclusiva d'estalviar impostos. Més polèmic encara és el cas en què la doble imposició es produeix en relació amb la taxa per llicència d'obres. Aquest tema –gens trivial– es produeix perquè quan s'executa, per exemple, una construcció, aquesta es pot gravar per la taxa de llicències d'obres i per l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres. El Tribunal Constitucional, en la Sentència de 5 de maig de 1997, entre d'altres, defensa la compatibilitat entre ambdues figures impositives, ja que es tracta de dos fets impossibles diferents.

Finalment, no s'ha d'oblidar la jurisprudència del Tribunal Suprem; en la Sentència de 14 de maig de 2010, que ha resolt un cas molt polèmic sobre la base imposable de l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres, en el supòsit d'instal·lació de parcs eòlics, de tal manera que n'ha de formar part el cost de tots els elements necessaris per a la captació de l'energia que figurin en el projecte per al qual se sol·licita la llicència d'obres i manquin de singularitat o identitat pròpia respecte de la construcció feta, i que s'ha estès a les centrals solars fotovoltaïques, que han d'incloure en la base imposable de l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres tots els elements necessaris per a la captació de l'energia.

3.5. L'impost sobre vehicles de tracció mecànica (IVTM)

És un tribut directe que grava la titularitat dels vehicles aptes per circular per les vies públiques, qualssevol que en sigui la classe i la categoria. Es considera vehicle apte per a la circulació el que hagi estat matriculat en els registres públics corresponents i mentre no hagi causat baixa en aquests, així com els vehicles proveïts de permisos temporals i matrícula turística.

La recaptació representa entorn del 6% dels ingressos tributaris i el seu creixement no ha estat gaire significatiu en els últims anys.

Un dels inconvenients d'aquest tribut és que la base imposable es gradua per cavalls fiscals, no en funció de la contaminació del vehicle, i, un altre problema afegit és el tema de la deslocalització: els ciutadans i, sobretot, les empreses amb cert volum de vehicles busquen els municipis on l'import que es paga és més barat. Cada any, l'associació d'automobilistes Automobilistes Europeus Associats (AEA) elabora un informe en el qual recull les quantitats que els propietaris de vehicles de motor estan obligats a pagar en totes les capitals d'Espanya. Per exemple, el 2011, el municipi que es va endur la palma com a preferit per les empreses per matricular-hi les seves flotes va ser Aguilar de Segarra (Barcelona). Hi havia 14.632 vehicles empadronats, amb una població de 245 habitants.

5. Taxes

Són un pilar important en els ingressos de la hisenda, especialment dels ajuntaments, ja que suposen al voltant d'un terç dels ingressos fiscals dels municipis espanyols. La taxa és un tribut que les diferents administracions públiques poden establir per a la utilització privativa o l'aprofitament especial del domini públic local, així com per a la prestació de serveis públics o el desenvolupament d'activitats administratives de competència local que es refereixin, afectin o beneficiïn de manera particular els subjectes passius.

Segons l'estudi publicat pel Registre d'Economistes Assessors Fiscals del Consell General d'Economistes, *Panorama de la fiscalidad local*, l'any 2010 i per autonomies, va ser Catalunya la que va obtenir un percentatge més alt dels ingressos per taxes, el 19,4%. Tanmateix, la recaptació per habitant més elevada correspon a les Balears, amb 282,6 euros per habitant, mentre que els ciutadans dels municipis d'Extremadura només abonen 143 euros, una diferència de gairebé el 50%.

Els conflictes més comuns apareixen perquè hi ha moltíssimes taxes diferents, encara que algunes són comunes en la majoria dels municipis, i també per la manera com es determina la majoria de les vegades l'import de la taxa, que resulta molt diferent entre les administracions locals. També hi ha un problema afegit derivat del fet que en diverses ocasions és freqüent que no hi hagi el preceptiu informe econòmic per a la implantació d'una taxa o, si hi és, acostuma a ser molt complex i, per tant, poc consistent.

Finalment, les situacions recents més controvertides han estat, d'una banda, el tema dels caixers automàtics de les entitats ban-

càries. Els ajuntaments demanaven les taxes a aquestes entitats per a la utilització dels caixers per part dels ciutadans a la via pública. Això va provocar un malestar generalitzat entre els bancs, que consideraven la taxa abusiva, però, finalment, el Tribunal Suprem, en la Sentència de 12 de febrer de 2009, confirmada després per una altra de 22 d'octubre, ha donat la raó als ajuntaments.

D'altra banda, un tema que va alarmar gran part dels ciutadans madrilenys va ser l'aprovació, per part de l'Ajuntament de Madrid, de la taxa per prestació del servei de gestió de residus urbans, que es vincula amb el valor cadastral de l'immoble. Els ciutadans d'aquesta comunitat no entenen que, com que el valor cadastral dels immobles varia en funció d'on estan ubicats, els immobles similars amb diferent localització han d'abonar imports diferents per un mateix servei. Però el Tribunal Superior de Justícia de Madrid, en la Sentència de 27 de juny de 2010, va determinar que l'Ajuntament de Madrid opera legítimament, ja que, malgrat que hi hagi altres mètodes més adequats per quantificar la taxa, per exemple, el nombre de persones que viuen en l'habitatge o el consum de subministraments, el mecanisme emprat per l'ens local facilita la pràctica administrativa, fet pel qual la taxa s'ajusta a dret.

6. Conclusió

Tot indica la conveniència d'afrontar una reforma del sistema tributari local que s'apropi més a la realitat i a l'entorn de la situació existent. No es tracta de canviar el model sinó, possiblement, de consolidar-lo. Hi ha tributs desfasats que no tenen gaire sentit avui dia i que dificulten, de vegades, determinades transaccions

econòmiques. Com ha quedat palès, la reforma duta a terme en el sistema tributari local va ser, en molts aspectes, cosmètica. Tot i ser conscients que, atesos el nombre d'entitats locals i la situació econòmica i política, no és senzill emprendre una reforma integral del finançament local i, en especial, dels seus ingressos tributaris, resulta una tasca inexcusable si es té en compte la situació financera, l'arcaisme del sistema i la seva difícil gestió, a més dels reptes que han d'afrontar i les necessitats que requereixen una societat i una economia desenvolupades com la nostra. D'altra banda, en una reforma global de la tributació local seria convenient potenciar l'establiment de contribucions especials i preus públics que reforçaran l'equitat del sistema. A tal efecte, podria resultar profitós que paguessin més els que més es beneficien de certs béns i serveis.

No ens resistim a finalitzar l'article sense portar a col·lació la percepció, creiem que molt consensuada, que es castiga massa el principal actiu dels ciutadans, no solament l'Administració local sinó també l'autonòmica i l'estatal: ens estem referint als béns immobles. A banda que s'hi produeixen dobles imposicions entre els diferents tributs, com ja hem apuntat, caldria posar especial atenció a aquest actiu ja que, com ja sabem, el sector immobiliari va ser el motor durant diversos anys de la nostra economia. Segons l'estudi fet pel Registre d'Economistes Assessors Fiscals del Consell General d'Economistes, *Panorama de la fiscalidad de la vivienda*, un 16% del preu que paga un comprador d'habitatge nou es correspon amb tributs. Aquesta dada s'hauria de tenir en compte si ens fixem en el col·lapse actual del nostre parc immobiliari. Sense ànim de ser exhaustius, podem exemplificar la situació que imperava en aquell temps amb el quadre següent:

Taula 1
Participació dels ingressos impositius respecte del total d'ingressos tributaris, 2001-2008. Percentatges

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TOTAL ID	58,4	57,6	55,5	53,9	53,4	51,5	53,9	56,9
IBI	30,6	30,3	31,5	30,3	30,5	29,8	31,6	34,9
IVTM	10,3	10,2	10,5	9,7	9,3	8,8	9,0	9,3
IIVTNU	5,2	5,5	6,1	5,9	6,1	5,9	6,0	4,9
IAE	12,2	11,6	7,4	6,2	6	5,7	5,7	5,9
TOTAL II	8,1	8,1	9,1	11,1	11,2	12,3	11,1	8,6
ICIO	8	8	9,1	9,4	9,5	10,6	9,4	6,8
TAXES	33,5	34,3	35,3	35	35,4	36,2	35,0	34,6
ID + II + TAXES	100	100	100	100	100	100	100,0	100,0

Font: MEH

Pel costat de les taxes, es fa necessari establir un catàleg general per intentar, en la mesura que sigui possible, homogeneïtzar-les i evitar que, com passa ara, taxes que intenten finançar serveis molt semblants s'exigeixin amb paràmetres totalment dispars. Això contribuiria notablement a la reducció del personal que s'ha de dedicar a l'estudi individualitzat en cada municipi i que podria atendre altres qüestions. Per posar un exemple, els municipis de Madrid i Barcelona compten en l'actualitat amb un total de 20 i 19 taxes diferents, respectivament.

En tot cas, és conegut per tots que els ingressos tributaris dels nostres municipis estan estretament vinculats amb la propietat immobiliària. El boom d'aquest sector a mitjan dècada passada va provocar que tant les taxes –penseu en les variades taxes urbanístiques– com els impostos relacionats amb el maó i la construcció –l'IBI i l'ICIO– representessin un pes desproporcionat en l'esquema impositiu local. En efecte, l'any 2006, les taxes van arribar a uns paràmetres del 36,2% mentre que l'ICIO batia el seu propi rècord amb un 10,6%. Dades totes aquestes, si més no, significatives, que evidencien la problemàtica vertebradora que continua arrossegant el sistema tributari local actual. ■

Referències bibliogràfiques i webgràfiques

Aguado y Fernández, María Dolores (2005). *Guía de las haciendas locales*. CISS.

Alonso Gil, Miguel (2012). *La necesaria reforma de la gestión compartida en el impuesto sobre bienes inmuebles y en el impuesto sobre actividades económicas*. CEF.

Ayuntamiento de Madrid (2013). *Ordenanzas reguladoras de los tributos y precios públicos municipales 2013*.

Calvo Vérguez, Juan (2013). *La aplicación del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana en las operaciones de transmisión lucrativa de terrenos urbanos*. CEF

Consell Tributari de l'Ajuntament de Barcelona (2012). *Memòries anuals*.

De Vicente de la Casa, Fernando (2009). "La concurrencia y articulación del impuesto sobre bienes inmuebles con otros tributos que recaen sobre el mismo objeto imponible". *Crónica Tributaria*.

Gascón, Jesús (2013). *Diagnóstico y propuestas para una reforma fiscal*. Civitas.

López Espadafor, Carlos María (2010). "La necesaria reforma del impuesto sobre actividades económicas: su articulación como recurso de las haciendas locales y su coordinación dentro del sistema tributario español". *Crónica Tributaria*.

Millán Jiménez, Ana; Pedro Ángel Rubio Lara (2012). *Hacienda pública territorial: un enfoque multidisciplinar*. Thomson Reuters.

Müller, Alexander (2011). "El impuesto de actividades económicas alemán como modelo de propuesta de reforma para el IAE español". *Crónica Tributaria*.

Plaza Vázquez, Amancio (2005). "Impuesto sobre el incremento de los terrenos de naturaleza urbana". *Cuadernos de Jurisprudencia Tributaria*. Aranzadi.

Portillo Navarro, M.ª José (2010). *Panorama de la fiscalidad local 2010*. REAF-CGE.

Registro de Economistas Asesores Fiscales del Consejo General de Economistas (2006). *Panorama de la fiscalidad de la vivienda* (2a ed.). Servicios técnicos: Luis del Amo y Rubén Gimeno, economistas.

Simón Acosta, Eugenio (2006). "Las exenciones en el impuesto sobre bienes inmuebles: el RDLeg 2/2004 y demás normas de aplicación". *Cuadernos de Jurisprudencia Tributaria*. Aranzadi.

LA BANCA I EL SECTOR PÚBLIC LOCAL FINANÇAMENT, NEGOCIACIÓ I PLANIFICACIÓ FINANCERA ESTRATÈGICA

Jordi Mabras Granell

Director de Banca Institucional a Catalunya de Banco Santander

L'actual crisi econòmica a la qual estem exposats des de fa una bona colla d'anys ha transformat també la relació entre el sector financer i el sector públic local des de diverses perspectives que en aquest article s'intentaran exposar.

Amb aquesta finalitat, ens proposem fer un repàs a l'evolució que han tingut aquests dos sectors principals de l'economia del nostre país com són el sector financer i el sector públic local.

No obstant això, aquesta visió no seria completa si prèviament no féssim un resum de què és cadascun d'aquests sectors.

1. El sector financer

L'actual sistema financer espanyol té molt poc a veure amb el de fa cinc anys, ja que des del 2008 fins a avui totes les dades que el descriuen s'han anat veient modificades de manera substancial.

Tal com mostra el quadre 1, aquesta realitat es veu principalment reflectida en els tres aspectes següents:

- **El nombre d'entitats.** Si bé en el global s'han vist reduïdes en 64 unitats, la realitat és que aquest canvi és molt més rellevant del que sembla, ja que aquest nombre es correspon amb entitats que eren vives i actives en les seves respectives àrees d'activitat, però ara no totes ho són. Així doncs, la crua realitat és que en l'actualitat el sector financer s'ha quedat en un quasi no-res: 15 grups bancaris tenen

gairebé la totalitat del mercat bancari. A més, hi ha una qüestió molt important que cal afegir i és que no totes les entitats bancàries tenen vocació de ser presents a tot el territori espanyol, sinó que, seguint directrius del FROB, hauran de retornar als seus orígens territorials, la qual cosa encara farà més difícil comptar amb un nombre d'entitats adient a cada comunitat autònoma.

- **El nombre d'oficines s'ha reduït en gairebé 10.000 ofi-cines.** Això ha comportat una important deslocalització i ha afectat moltes poblacions, que o bé han quedat totalment desassistides de serveis bancaris a la localitat o bé han vist minvat substancialment el nombre d'entitats existents al municipi.
- **La plantilla.** Aquestes modificacions han afectat també les plantilles. Els empleats s'han reduït mitjançant diverses modalitats com ara baixes incentivades, comiats, ERO o prejubilacions. La reducció estimada des del 2008 fins al juny del 2013 és de gairebé 54.000 persones. (vegeu el quadre 1).

Una senzilla reflexió d'aquestes tres variables fa que a tres anys vista l'estimació sigui que el nombre d'entitats es redueixi i hi hagi un tancament afegit d'unes 4.000 a 5.000 oficines. Així, finalment, es produeixi una reducció dels empleats bancaris d'entre 12.000 i 15.000 persones.

Aquestes dades no són fruit directe de la variació a la baixa de les noves entitats que poden desaparèixer sinó dels processos

Quadre 1

Dades sobre l'evolució del sector bancari a Espanya

	2008	2010	2012	6/2013	Variació 2008-2013
ENTITATS	362	337	314	298	64
BANCS I CAIXES	286	276	258	245	41
espanyols	198	188	173	160	38
estrangers	88	88	85	85	3
EFC	75	59	55	52	23
ICO	1	1	1	1	0
OFICINES	46.167	43.267	38.237	36.407	9.760
EMPLEATS	278.301	263.715	236.503	⁽¹⁾ 225.000	53.301

Nota: dades provisionals

Font: Banc d'Espanya

de reestructuració de les entitats existents, tant per voluntat de les respectives entitats com per imposició de tercers (com ara el FROB o el BCE).

Com es pot veure, es tracta d'un autèntic procés de transformació i reestructuració del sistema sencer que no té solament a veure amb aquests tres factors assenyalats, sinó amb altres com els quatre següents:

- **La liquiditat del sistema.** Abans que comencés aquest període que ara analitzem, el concepte *liquiditat* no tenia excessiva importància, ja que les entitats financeres no tenien dificultats per trobar recursos líquids als mercats que cobrissin el *gap* entre inversió i recursos. En aquests moments, tot i que la liquiditat encara no arriba al nivell desitjable, ha millorat i ha perdut rellevància. Això fa que s'hagi reduït el perill que comportava, per una banda, perquè ha coincidit amb la desinversió brutal de tot el sistema econòmic i, per l'altra, per la millora d'accés als mercats, després que es recuperés una mica la credibilitat internacional en el país i millorés la prima de risc sobirà, a partir del segon semestre del 2012.
- **L'eficiència.** Les ràtios d'eficiència del sistema financer (enteses com la relació entre despeses i ingressos) eren certament molt diferents entre unes entitats i unes altres: els coeficients globals s'acostaven el 2008 el 43% i van anar empitjorant fins arribar a més del 50%. Tanmateix, el 2012 es van tornar a ressituar en un 46,25% i s'espera que sigui el camí de millora definitiva. Vegeu el quadre 1.

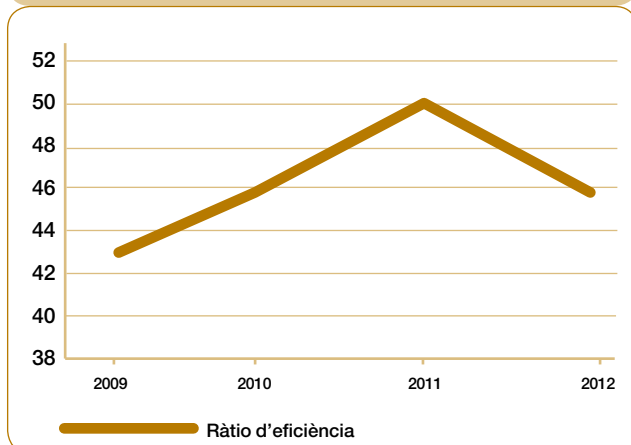
- **La rendibilitat.** La ROE (rendibilitat sobre fons propis) del sector financer dels darrers anys, tot i ser informació pública, ha estat convenientment preservada del soroll, i això ha estat bo perquè els resultats han estat descoratjadors. La ROE ha passat de ser positiva en percentatges propers als 8% a ser negativa en els dos darrers exercicis tancats, amb xifres gens animoses: del -4,87% el 2011 i del -35,91% el 2012 com mostra el quadre 2.
- **La solvència.** Malgrat que el panorama sigui descoratjador, la solvència de les entitats financeres està absolutament dins de la normalitat. La majoria d'entitats salvarien els pitjors escenaris que es plantegen en els diversos *stress tests*.

En resum, si bé el sector financer té un bon nivell de solvència, la quantitat de factors que hi estan influïnt (com ara morositat, provisions, cobertures, falta d'activitat econòmica, noves regulacions comunitàries, risc país) fan que el nivell de beneficis sigui preocupant. Amb això s'expliquen els nous ajustos, tant en oficines com en treballadors.

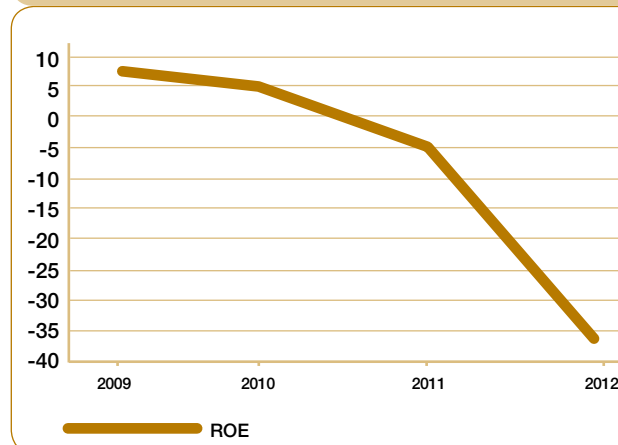
Tot i això, a partir del 2014 s'espera un progressiu augment de l'activitat bancària fins culminar el 2016 en una normalitat. Això seria avançar-se a les prediccions que anuncien una normalització a partir del 2018 o el 2019.

Aquests factors esmentats també fan que, en l'àmbit internacional, les nostres entitats financeres no tinguin el ràting que ben

Quadre 2
Ràtio d'eficiència



Quadre 3
ROE



segur els correspon. Vegeu el quadre 4. Cal reconèixer que la percepció del risc dels nostres bancs té a veure amb factors afegits com, per exemple, la fortalesa del país al qual pertanyen les entitats i la credibilitat internacional que té aquest mateix país.

2. El sector públic local

El sector públic local és una suma d'ens diversos que, a tot Espanya, conformen 18.514 institucions i, a Catalunya, 2.046. Els ajuntaments són 8.117 i 947, respectivament. El quadre 5 mostra aquestes dades i les dels altres ens dels sector públic local.

El funcionament d'aquestes institucions dona feina, a tot Espanya, a 549.807 persones, de les quals 86.657 són a Catalunya. Aquestes xifres representen una mitjana de 68 persones per municipi en el conjunt d'Espanya, i de 92 persones a Catalunya.

Les corporacions locals representen un 13,5 % del PIB espanyol. Com mostra el quadre 6, a Espanya, els ingressos són de 77.316 milions d'euros, dels quals 11.807 milions pertanyen a Catalunya. Les despeses són de 68.007 milions d'euros a Espanya i de 10.774 a Catalunya. En resum, podem veure que el flux d'ingressos i despeses a escala global és de més de 145.000 milions d'euros, que és una xifra prou important per tal que tots els sectors econòmics en tinguin un coneixement més ampli.

Per completar aquesta pinzellada sobre el sector públic local cal descriure quin és el nivell d'endeutament real de les administracions locals per veure el seu pes relatiu dins del sector públic espanyol.

Quadre 3
Ràting banca mundial

		FITCH Llarg termini	S&P Llarg termini	Moody's Llarg termini
ESPANYA	Banco Santander	BBB+	BBB	Baa2
	BBVA	BBB+	BBB-	Baa3
	Caixabank	BBB	BBB-	Baa3
	Bankia	BBB-	BB-	B1
	Banc Sabadell	BB+	BB	Ba1
	Banco Popular	BB+	BB-	Ba3
	Kutxabank	BBB	BBB-	Ba1
	Bankinter		BB	Ba1
	Ibercaja Banco		BB	Ba2
	Unicaja Banco	BBB-		Ba3
	Liberbank	BB+		B1
	Banco Coop. Español	BBB+		Ba2
	Cajamar	BB	BB	
	Banco Mare Nostrum	BB+		
ALEMANYA	Commerzbank Group	A+	A-	Baa1
FRANÇA	Deutsche Bank AG	A+	A	A2
	BNP Paribas	A+	A+	A2
PAÏSOS BAIXOS	Crédit Agricole Group	A	A	A2
	Société Générale	A	A	A2
	ABN AMRO Bank N.V.	A+	A	A2
ITÀLIA	ING Group N.V.	A	A	A3
	Intesa San Paolo, SpA	BBB+	BBB	Baa2
REGNE UNIT	Unicredit Group, SpA	BBB+	BBB	Baa2
	Barclays Bank Plc	A	A	A2
SUÏSSA	HSBC Holding	AA-	A+	Aa3
	Crédit Suisse Group AB	A	A-	A2
ESTATS UNITS	UBS AG	A	A	A2
	Bank of America	A	A-	Baa2
	JP Morgan Chase & Co	A+	A	A2
	Citigroup	A		Baa2
	Goldman Sachs Group	A	A-	A3
	Wells Fargo & Co	AA-	A+	A2

Font: AFI actualitzat a 2 d'octubre del 2013

Com mostra el quadre 7, dels 942.624 milions d'euros que ha manllevat l'Administració pública espanyola, les entitats locals en tenen 43.153 milions, és a dir, un 4,58% del total del sector públic el 2012, percentatge que s'ha anat reduint des del 7,27% del 2008. Com també mostra el quadre 7, l'increment del deute entre el 2008 i el 2013 s'ha concentrat principalment en les comunitats autònomes.

D'altra banda, el deute del conjunt del sector públic espanyol representa un 92,22% del PIB, mentre que el del sector públic local és tan sols del 4,22% del PIB. Això demostra la poca consistència de certes manifestacions negatives sobre les corporacions locals.

I Catalunya, quina part hi té en aquesta xifra? A 31 de desembre del 2012 representava el 14,31%, inclòs en aquesta xifra el deute de 1.178 milions d'euros de l'Ajuntament de Barcelona. Sense comptar amb Barcelona, el deute dels ens locals de Catalunya era de l'11,50%.

El quadre 8 mostra el deute viu dels ajuntaments més endeutats del conjunt d'Espanya i de Catalunya. Dels 8.117 municipis d'Espanya, l'endeutament de l'Ajuntament de Madrid representa el 17,72% de l'endeutament local, i els 25 ajuntaments més endeutats en xifres absolutes representen el 45,86% de l'endeutament local espanyol.

A Catalunya, el deute viu de l'Ajuntament de Barcelona representa el 19,62% del total a Catalunya i els 25 ajuntaments més endeutats representen el 60,22% del deute viu del sector local a Catalunya.

Fins aquí s'han donat unes dades que ens permeten veure la importància del sector públic local, tant a Catalunya com al conjunt d'Espanya.

Tot i la dimensió relativament modesta del deute local, això no treu que sigui un sector que es troba ple d'incerteses amb vista al futur a causa de tot un seguit de qüestions pendents entre les quals podem assenyalar les següents: (i) la Llei d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, (ii) el mecanisme estatal de pagament a proveïdors, (iii) la Llei de mesures de lluita contra la morositat i (iv) la Llei de sostenibilitat i racionalització de l'Administració local; i a Catalunya, la Llei de governs locals, el projecte de la qual ja ha estat presentat al Parlament de Catalunya.

Quadre 5 Nombre d'ens del sector públic local 2012

	ESPANYA		TOTAL	CATALUNYA TOTAL
	Ens	altres		
Ajuntaments	8.117	2.716	10.833	947
Diputacions	52	243	295	4
Comarques	81	55	136	41
Àrees metropolitanes	3	6	9	1
Mancomunitats	1.010	37	1.047	69
Consorcis	1.056	31	1.087	293
EMD/ELM	3.727	2	3.727	691
Agrupacions de municipis	80	1	81	
Institucions s/ ànim lucre	527		527	
Fundacions	420		420	
Societats mercantils -50%	351		351	
TOTAL	15.424	3.090	18.514	2.046

Font: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i MUNICAT

Quadre 6 Liquidació dels pressupostos del 2012 del sector públic local. Milers d'euros

INGRESSOS	ESPANYA	CATALUNYA
1. Impostos directes	24.676.376	3.924.717
2. Impostos indirectes	7.676.376	218.345
3. Taxes i altres ingressos	10.094.883	1.939.792
4. Transferències corrents	20.606.995	3.954.096
5. Ingressos patrimonials	1.203.407	177.671
6. Alienació d'inversions reals	389.873	79.122
7. Transferències de capital	2.127.579	364.725
8. Actius financers	452.841	235.178
9. Passius financers	9.922.018	913.966
Total Ingressos	77.316.045	11.807.611
INGRESSOS	ESPANYA	CATALUNYA
1. Despeses de personal	17.960.250	2.934.917
2. Despeses de béns i serveis	19.052.938	3.391.896
3. Despeses financeres	1.474.263	183.898
4. Transferències corrents	16.764.695	1.785.026
5. Inversions reals	5.889.280	1.120.770
6. Transferències de capital	1.679.688	320.551
7. Actius financers	960.766	351.318
8. Passius financers	4.255.518	685.850
Total Despeses	68.007.399	10.774.226

Font: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

Quadre 7

Deute de les Administracions públiques. Milions d'euros

	2008	%	2013 (1)	%	VAR. 2008-2013
AGE	349.927	80,08	746.546	79,20	213,34
COMUNITATS AUTÒNOMES	72.625	16,62	193.239	20,50	266,08
SEGURETAT SOCIAL	-17.342	-3,97	-40.314	-4,28	
TOTAL	436.985	100,0	942.624	100,0	215,71
PIB	1.087.788	1.022.164			
Deute AP respecte al PIB	40,17	92,22			
Deute CL respecte al PIB	2,92	4,22			

Nota 1: dades corresponents al segon trimestre

Font: Banc d'Espanya

Quadre 8

Deute viu dels ajuntaments a 31 de desembre de 12. TOP 25

ESPANYA	Milers d'€	Habitants	Deute per càpita	CATALUNYA	Milers d'€	Habitants	Deute per càpita
Madrid	7.439.664	3.233.527	2.297,70	Barcelona	1.178.000	1.620.943	726,74
Barcelona	1.178.000	1.620.943	726,74	Reus	195.691	107.211	1.825,28
València	975.791	797.028	1.224,29	Tarragona	187.436	133.954	1.399,26
Saragossa	882.235	679.624	1.298,12	Sabadell	140.898	207.938	677,60
Màlaga	748.373	567.433	1.318,87	Lleida	139.429	139.834	997,10
Jerez de la Frontera	526.456	211.900	2.484,45	Badalona	137.484	220.977	622,16
Sevilla	480.093	702.355	683,55	l'Hospitalet de Llobregat	133.804	257.057	520,52
Palma de Mallorca	336.697	407.648	825,95	Mataró	128.681	124.084	1.037,05
Còrdova	299.951	328.841	912,14	Terrassa	123.723	215.678	573,65
Jaén	298.028	116.731	2.553,12	Vilanova i la Geltrú	93.846	66.591	1.409,29
Ceuta	269.541	84.018	3.208,13	el Vendrell	85.849	36.647	2.342,60
Alcorcón	265.873	169.308	1.570,35	Manresa	79.639	76.570	1.040,08
Lleó	248.326	131.680	1.885,83	Sant Cugat del Vallès	69.699	84.946	820,51
Múrcia	224.046	441.354	507,63	Santa Coloma de Gramenet	67.161	120.593	556,92
Granada	217.757	239.017	911,05	Igualada	57.280	39.198	1.461,29
Cadix	199.248	123.948	1.607,51	Rubí	56.349	74.484	756,53
Reus	195.691	107.211	1.825,28	Cambrils	55.705	33.535	1.661,09
Tarragona	187.436	133.954	1.399,26	Tortosa	54.856	34.734	1.579,31
El Ejido	185.788	83.104	2.235,61	Girona	54.260	97.198	558,25
Alcalá de Henares	182.380	203.924	894,35	Gavà	51.804	46.488	1.114,35
Valladolid	179.708	311.501	576,91	Calafell	46.143	24.672	1.870,28
Alacant	176.679	334.678	527,91	Blanes	45.958	39.785	1.155,15
Gandia	173.504	79.010	2.195,98	Castelldefels	45.896	62.989	728,63
Algesires	166.344	116.917	1.422,75	Sitges	45.826	29.039	1.578,07
Cartagena	156.746	216.655	723,48	Vic	43.895	41.191	1.065,64
Total TOP 25 Espanya	16.184.355	11.442.309	1.414	Total TOP 25 Catalunya	3.319.312	3.936.336	843
TOTAL ESPANYA	35.290.059	46.818.216		TOTAL CATALUNYA	5.512.269	7.570.908	
TOP 25 s/total Espanya (%)	45,86	24,44		TOP 25 s/total Catalunya (%)	60,22	51,99	

Font: Oficina virtual de les administracions locals del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

Si bé Catalunya disposa d'un sector públic local amb una salut raonablement bona, hem de ser curosos i reconèixer que en l'àmbit d'Espanya hi ha zones on la situació de normalitat financera és més qüestionable, tot i que amb les mesures aplicades aquests darrers dos anys les coses es comencen a redreçar.

3. Les relacions entre la banca i el sector públic local

El pas següent és veure quina relació hi ha entre la banca i el sector públic local. Per fer-ho, cal establir dos escenaris: un fins al 2008 i l'altre del 2008 fins a avui.

3.1. El període fins a l'any 2008

Aquest període fins al 2008 es va caracteritzar per un excés de liquiditat en el sector bancari, uns pressupostos municipals amb augments anuals molt significatius a causa de l'empenta del sector immobiliari que ja venia dels anys 90, i uns governs locals molt orientats a potenciar l'activitat econòmica amb obres de tota mena, des d'urbanitzacions, nous equipaments i infraestructures fins a la creació de nous serveis adreçats als ciutadans.

L'escenari bancari estava en aquelles dates ple d'entitats, moltes d'elles locals, molt properes al territori, i en alguns casos fins i tot amb participació política municipal directa en els seus òrgans de representació. Això va provocar que, si bé hi havia molta demanda de finançament, l'oferta tenia una gran quantitat d'actors, i la conseqüència va ser una competència ferotge que va dur a tipus d'interès realment amb tendència a zero.

En aquesta situació, el sector públic local va menysprear la vàlua del diner i de les entitats que l'oferien emparant-se en la gran quantitat d'ofertes que rebien permanentment del sector financer per a qualsevol petició que feien. Per tant, es va menysvalorar el paper d'aquestes entitats financeres a causa de la gran facilitat per aconseguir finançament sense cap mena d'esforç.

Això va fer que el coneixement dels productes financers, per part dels governs locals, i la relació fluida i curosa amb el sector bancari no fos una prioritat en el món de les entitats locals.

3.2. El període des del 2008 fins a avui

La situació des de l'inici de l'actual crisi fins a avui, en especial des del 2011, ha canviat dràsticament.

La veritat és que, al principi, el ritme de reacció de les corporacions locals va ser molt lent. Això probablement es va deure al fet que els

governos locals no creien que la crisi durés gaire temps. Per tant, no van reaccionar tant com calia. En canvi, el sector bancari ja havia començat a prendre mesures de contenció i de reducció del crèdit al sector públic local, com també a la resta del mercat.

Fins al 2010, l'única variació rellevant que les entitats locals van detectar va ser un enduriment de les condicions financeres a les operacions que sol·licitaven i l'aparició de menys ofertes damunt la taula. Però, en canvi, no van saber valorar els moviments que es van començar a produir en el sector dels bancs i les caixes, ni van saber veure que això tindria un efecte negatiu pel que feia a les opcions i possibilitats d'obtenir préstecs.

A partir del 2011, any de les eleccions municipals, l'escenari es comença a clarificar i els nous equips municipals, molts d'ells de nova aparició, es comencen a adonar de la nova situació en què es trobaven: (i) menys entitats financeres; (ii) manca de liquiditat en el sector financer; (iii) augment molt substancial dels costos financers; (iv) aparició del fet quasi desconegut de la no-concurrencia de les entitats financeres a les sol·licituds d'endeutament per part dels ajuntaments i altres ens locals, i (v) desinterès del sector financer per invertir en el sector públic local. Hi havia altres prioritats.

Fins i tot amb aquesta situació, molts equips polítics locals van continuar ordenant als seus equips tècnics que cursessin les peticions de deute sense fer cap mena de reflexió i sense valorar els resultats d'aquestes peticions: nombre d'ofertes molt reduït o fins i tot inexistents, condicions financeres molt més dures i exigències de compliment de requisits per formalitzar-les fins aleshores mai vistes.

És a dir, es continuava obviant l'establiment o el manteniment d'una relació lògica, ferma, estable i fluida amb el sector financer. Això ha comportat, fins fa ben poc, que una molt bona quantitat d'operacions de finançament, a curt i a llarg termini, no hagin obtingut resposta del sector financer, i fins i tot que moltes operacions de risc indirecte, en rënting o lísing també hagin quedat desertes.

4. Les relacions bilaterals banca-sector públic local

L'establiment, l'existència i el manteniment de relacions comercials entre dos sectors econòmics confluents són no tan sols convenients, sinó que esdevenen imprescindibles per a unes relacions de llarga durada.

Aquesta manera d'operar no ha estat una realitat entre la banca i el sector públic local. Això, en els darrers temps ha incidit nega-

Quadre 9
Models de relació bancària amb el sector públic local

	A	B	C	D
CENTRALITZAT	Banca institucional	Banca institucional	Banca institucional	Banca institucional
GLOBALITZAT	Oficina	Oficina	Banca institucional	Banca institucional
FRANCTIRADOR	Oficina	Oficina	Oficina	Oficina
	A B C D			
	Operativa recurrent del dia a dia Sol·licitud de condicions econòmiques Tramitació d'operacions d'endeutament Assessorament i operacions singulars			

tivament en els resultats de les peticions de finançament per part de les entitats locals.

Sembla recomanable posar de relleu quins són els responsables d'aquesta relació bilateral o, si més no, quins haurien de ser.

4.1. La banca

En aquests darrers anys, i ateses les singularitats del mercat en general, el sistema financer ha fet un esforç per especialitzar-se i equipar-se per analitzar el sector públic local, fins al punt que avui les entitats financeres capdavanteres tenen un equip de banca institucional més o menys especialitzat. Això permetrà a mitjà termini que les relacions amb el sector públic local puguin ser, si l'esforç es fa per les dues parts, més freqüents i professionalitzades.

Avui conviuen tres grans tipus de models de banca institucional en el sector financer, que es detallen a continuació:

El model centralitzat. Aquest model pretén, per part de l'entitat financera, concentrar en una única oficina física tots els clients institucionals d'una província o àrea àmplia. El principal avantatge és que el personal és especialitzat i que els empleats de l'oficina són coneixedors de les operatives habituals, ja que hi està tot concentrat. Per contra, amb vista al client, l'ens local perd aquell tracte més directe de la proximitat física i es minimitza la importància de l'Administració local, ja que per a l'oficina bancària està junt amb totes les altres entitats públiques, és a dir, es despersonalitza la relació. Per a l'entitat financera, l'objectiu és poder oferir un bon servei als clients.

El model globalitzat. En aquest cas, hi ha un equip especialitzat a disposició dels clients institucionals, si bé l'operativa es du a

terme a l'oficina de relació que tria el client, normalment a la mateixa població. Això a la banca li permet ser més a prop dels ens locals i detectar abans les seves necessitats possibles. Per tant, en aquest model, totes les oficines de l'entitat són institucionals i és l'equip expert qui dóna suport tant a les oficines, explicant-los les singularitats del client públic, com al mateix client. Normalment és el model en què les dues parts se senten més còmodes. En aquest cas, l'objectiu de l'entitat bancària és convertir-se en el banquer de la institució.

El model frantirador. Així com en els models anteriors l'objectiu de l'entitat és el d'una relació de futur, en aquest model la relació pretén ser puntual i normalment motivada per algun fet puntual d'interès per a l'entitat, per exemple, l'increment de volums, la minoració de la morositat o la presència a la població. En aquests casos, normalment no es disposa d'un equip co-neixedor de les singularitats del sector públic local. Per tant, en aquest model els ens locals han de fer valoracions de globalitat, ja que les ofertes han comportat més d'un problema a les entitats locals.

Com es veu al quadre 9, per a les entitats bancàries els dos primers models –centralitzat i globalitzat– són uns bons sistemes, si bé per als clients, els governs locals, l'eficàcia d'aquests models dependrà de la sensibilitat i necessitat de les mateixes entitats locals.

Per al sector públic local, l'objectiu és trobar un interlocutor vàlid per mantenir una relació fluida i estable en defensa dels interessos de l'Administració local de què es tracti.

4.2. El sector públic local

Els actors del sector públic local amb poder de decisió poden tenir dos perfils inicials: el polític i el tècnic.

Com en qualsevol institució, tot i els perfils i la possible jerarquia, el poder també pot raure en mans de persones menys visibles. Tanmateix, ens limitarem a la valoració dels perfils més habituals, tot i que també s'ha de tenir en compte el tipus d'estructura de poder per a la presa de decisions.

El perfil polític. Els polítics que formen part del Govern municipal estan investits d'autoritat pel dret públic. Aquest és el cas dels càrrecs següents: (i) l'alcalde, escollit regidor pels ciutadans del municipi, però nomenat alcalde pel Ple de la corporació; és el màxim representant de la institució; (ii) els tinents d'alcalde, els nomena l'alcalde entre els regidors, i el poden substituir en cas de malaltia o vacances; (iii) els regidors, escollits cada quatre anys en les eleccions municipals, formen part del Ple i alguns d'ells, si formen part del Govern, poden tenir facultats delegades per l'alcalde.

D'altra banda, els òrgans col·legiats que hi ha a les corporacions locals són els següents: (i) el Ple, que és el màxim òrgan de la corporació i al qual la Llei li reserva les màximes competències municipals; (ii) la Junta de Govern, que està presidida per l'alcalde i és l'òrgan on es poden tractar qüestions diverses que marca la llei i que no necessàriament han de passar pel Ple municipal, i (iii) les comissions, que són de diversa tipologia i normalment tracten qüestions concretes; les comissions poden comptar amb experts externs a la institució.

El perfil tècnic. Aquests agents formen part del funcionariat de l'entitat local, si bé la llei estableix una sèrie de càrrecs que tenen habilitació nacional (estatal), és a dir que són membres del cos de funcionaris per oposició homologada d'àmbit estatal. També pot donar-se el cas que aquestes places no estiguin ocupades per personal del cos, aleshores aquest càrrec està ocupat per personal accidental mentre no es convoqui i es cobreixi la plaça d'habilitació nacional. Aquest és el cas dels càrrecs següents: (i) el secretari és qui dona fe de les gestions, activitats i de qualsevol acte que fa la institució local. En les poblacions de menys de 5.000 habitants, que són el 85% tant a Catalunya com al conjunt d'Espanya, el secretari també fa les funcions d'interventor i se l'anomena secretari-interventor; (ii) l'interventor fiscalitza i intervé, i fa també el seguiment de l'execució del pressupost municipal. Vetlla per l'adequació a la llei dels actes i decisions que es preguin. En la normativa dels darrers anys, l'Estat ha donat als interventors una rellevància singular en molts aspectes de control legal i financer; i (iii) el tesorero du a terme el seguiment del pla de tresoreria que té a veure amb el pressupost autoritzat pel Ple i controla el flux d'ingressos, impostos i altres, i estableix la prioritat dels pagaments.

També en aquest perfil tècnic podríem afegir un segon grup que anomenaríem els professionals. Es tracta dels anomenats gerents, coordinadors d'àrea i responsables d'àrea, entre d'altres. En molts casos són persones amb una enorme vàlua professional que ocupen càrrecs de confiança de l'equip de govern municipal, que poden aportar més o menys a la gestió econòmica, però sí que acostumen a influir en les decisions dels tècnics professionals.

5. El finançament

Quin és l'objectiu dels punts que hem tocat fins ara (existència, coneixement, relacions)? La resposta és evident, fer negoci. Aquest negoci té visions diferents. Per a la banca, és negoci financer per a l'obtenció d'un benefici econòmic; per al sector públic local, és negoci entès com la cobertura del seus serveis i necessitats bancàries per dur a terme la funció de prestació de servei als ciutadans. El que és procedent a continuació és veure què en pensa cada part quan sorgeix una petició d'endeutament.

5.1. La visió de la banca de l'endeutament públic

El primer que preocupa el sistema bancari d'una operació d'endeutament és valorar-ne el risc. Tot i que les institucions públiques pressuposen que, com que es tracta d'ens públics, elles no són risc, la veritat és que sí que ho són. El que potser cal aclarir és quin és el concepte de risc que té la banca. Podríem definir el risc de la manera següent: el risc és la incertesa per part de l'avaluador que qualsevol contingència desfavorable pugui impedir el compliment puntual dels compromisos adquirits per una institució.

Cal tenir en compte que el concepte de risc admet moltes visions depenent de qui en sigui l'avaluador. De fet, la valoració del risc d'una entitat local interessa, com a mínim, als quatre agents següents:

- **Els proveïdors de béns i serveis (empreses i autònoms).** Els interessa conèixer la capacitat de pagament de l'ens públic de què es tracta, aquesta dada els empenyerà o no a presentar-se als concursos públics que es convoquin.
- **El sistema financer.** Li interessa la capacitat de compliment, amb puntualitat, dels compromisos de deute adquirits per l'entitat local.
- **Els empleats i funcionaris.** Els interessa la garantia de cobrament de les seves nòmines i altres retribucions.
- **Tots els ciutadans del municipi.** Els interessa el manteniment de la prestació dels serveis públics que el govern local ha de facilitar.

Quadre 10

Principals coeficients pressupostaris

Coeficients legals	Coeficients financers
· estalvi net · deute viu · tresoreria · romanent de tresoreria · superàvit/dèficit · capacitat de retorn (amortització anual)	· capacitat de retorn del deute viu · estalvi brut · liquiditat immediata · solvència a curt termini · període mitjà de cobrament · període mitjà de pagament · càrrega financera
Coeficients complementaris	Indicadors de gestió
· ingressos per habitant · despesa per habitant · inversió per habitant · deute per càpita · superàvit o dèficit per habitant · funcionaris per habitant · tram de població · correlació ingressos/despeses · recorregut fiscal · estructura d'ingressos · estructura de despeses	· execució pressupost d'ingressos · execució pressupost de despeses · diligència en el pagament · eficàcia en la recaptació · concentració bancària · accés al crèdit

Quan la banca analitza els estats financers amb criteri de riscos, agrupa els que afecten una corporació local en dos tipus: (i) els riscos comercials, que inclouen el risc del producte i el risc reputacional, i (ii) els riscos financers, que inclouen el risc regulador, el risc documental o d'operacions, el risc de crèdit i el risc de tipus d'interès.

Per reduir i minorar aquests riscos, les possibles alternatives que té la banca són disposar d'eines que li permetin una valoració econòmica i financera de l'entitat local i el coneixement profund del sector públic local.

Per tal de poder fer aquesta valoració del risc d'una entitat local, a totes les parts els interessa disposar, com a mínim, dels següents documents:

- els pressupostos d'ingressos i despeses de la corporació local i altres ens dependents;
- l'estat d'execució de la liquidació de pressupostos per capítols;
- el resultat pressupostari;
- el romanent de tresoreria;
- el deute viu detallat per entitats, préstecs, venciments;
- els informes d'intervenció de la darrera liquidació del pressu-

post, del compliment de la Llei d'estabilitat pressupostaria i financera, i del compliment de la Llei de morositat bancària.

Per fer un estudi vàlid, cal comptar amb un mínim de tres exercicis tancats.

A més de la documentació econòmica indicada, hi ha més informació que pot ajudar a completar la informació de l'entitat local, com ara la següent:

- el nombre de funcionaris i la resta d'empleats (interins, laborals, eventual);
- la composició del consistori local (nombre d'electes, procedència política, govern amb majoria o minoria);
- l'experiència de gestió dels càrrecs electes;
- la situació geogràfica del municipi: costa, muntanya o interior, proper a nuclis urbans, zona turística;
- l'extensió del municipi i la distribució per usos: residencial, equipaments, activitats productives, infraestructura, espai públic i zones verdes;
- l'entorn del municipi: econòmic, social, laboral, d'infraestructures;
- la política de sòl municipal;
- el nivell d'infraestructures actuals;
- els tipus d'equipaments existents;
- la carta de serveis municipals;
- el pla d'acció municipal.

Vegeu al quadre 10 els diferents coeficients desitjables per fer l'anàlisi financera d'un ens local.

Un cop obtingudes totes les dades, les entitats financeres, a partir dels resultats dels coeficients legals i financers (tot i que és millor si s'hi afegeixen també els coeficients complementaris o els indicadors de gestió), haurien de fer una valoració o bé establir un ràting. Això permetrà veure l'estat de les finances locals actuals i veure'n també la projecció.

5.2. La visió del sector públic local

Fins fa poc, per a les entitats locals, la petició d'una operació d'endeutament no deixava de ser un fet quasi automàtic. Des dels centres de decisió local es demanava a la Intervenció, que és qui habitualment ho coordinava després, que es tramités la petició als bancs, i poca cosa més.

En l'actualitat, la situació ha canviat, i la banca no solament analitza qui ho demana, sinó com es demana i per a què és demana.

Per tant, qualsevol informació que no s'aporti o no estigui suficientment aclarida pot comportar el desinterès o la desatenció de la petició per part d'algunes entitats financeres. Aquí rau la importància que actualment té la petició de noves operacions d'endeutament.

Un factor important és que, a diferència de la majoria de contractacions que fan les administracions públiques, les operacions d'endeutament no estan subjectes a la Llei de contractes del sector públic, actualitzada en el text refós del Reial decret legislatiu 3/2011. Aquest fet facilita la tramitació de peticions d'endeutament, però no treu que la petició d'endeutament hagi de contenir les qüestions bàsiques següents:

- La petició de l'operació ha de ser concreta.
- Cal indicar el tipus d'operació: tradicional, alternativa (rènting, lísing, *confirming*) o de finançament estructurat.
- L'import sol·licitat.
- Els terminis: curt o llarg.
- La destinació de l'operació. Si és per a inversions cal adjuntar-ne el detall.
- El pla de viabilitat, quan es tracti de finançar alguna cosa singular o d'import rellevant.
- La forma de presentar l'oferta, quan i com presentar-la i el lloc de lliurament és també rellevant.
- Actualment, és molt recomanable evitar incloure limitacions de qualsevol mena en les peticions (diferencials màxims, exempció de comissions).
- Si l'operació és molt singular, una visita personal per part del polític i tècnic coneixedors del tema facilita la comprensió de la petició i afavoreix el tracte per part de l'entitat financera.

Quadre 11
Elements de la negociació

La banca		El sector públic local
Què vol cadascú	El negoci	Aconseguir els recursos necessaris
Què el preocupa	La capacitat de retorn	Els retards en la consecució dels diners
	La puntualitat en el pagament	Els preus per damunt del previst

Lògicament, el sector públic local no es pot endeutar tant com voldria. Hi ha limitacions legals molt estrictes. A més, en molts casos, es requereix l'autorització d'un òrgan de tutela financera, que en el cas de Catalunya és la Direcció General de Política Financera de la Conselleria d'Economia i Coneixement de la Generalitat (vegeu a l'annex 1 l'actual legislació estatal i autonòmica sobre els límits a l'endeutament del sector públic local).

6. La negociació bancària

Una de les conseqüències principals de l'actual situació econòmica és el canvi de preferències en els criteris de selecció per part de les entitats financeres; això afecta els destinataris i, entre ells, els del sector públic local.

A l'hora de fer una negociació ens cal respondre prèviament com a mínim a una pregunta: què cal per negociar? Per tal que la nego-

Quadre 12
Elements que cal valorar en la fixació de preus

CLIENT	OPERACIÓ	MERCAT
Tipologia del client	Tipus d'operació	Situació conjuntural
Ràting	Destinació del fons	Quota de mercat
Resultat de l'anàlisi del risc	Import	Factor competència
Experiència en altres operacions	Termini de l'operació	Importància reputacional
Puntualitat en els pagaments	Limitacions en les condicions	Interès a ser presents al sector
Posicions actuals i negoci recurrent	Període d'amortització	Valor de la imatge al sector
Rendibilitat actual	Sistema d'amortització	Preus de mercat
Rendibilitat potencial	Període de disposició	Voluntat de permanència
Fidelitat del client	Coherència financera	Situació de liquiditat
Nivell de relació comercial	Existència o no de carència	Necessitats de cobrir deute

ciació pugui prosperar, són necessaris els quatre elements següents:

- **Voluntat de negociar.** No serveix de res que una de les parts vulgui negociar si l'altra no hi té cap interès o no n'hi fan agafar guanys. Cal cercar la motivació de les parts per asseure's i parlar-ne.
- **Conèixer-se mútuament.** És potser un dels aspectes més importants i motiu de seriosa reflexió. I quan es diu conèixer no volem dir el nom de la institució, sinó la realitat de la situació econòmica financera global, la de la mateixa corporació local en concret, el tipus de negoci que es té cedit a l'entitat financera amb la qual ara ens asseurem, el grau de dependència bancària, el nivell de relació amb les entitats bancàries.
- **Saber què es vol.** Implica tenir clar quin és l'objectiu de la negociació, sigui el d'obtenir un finançament o més bones condicions econòmiques, aconseguir l'interès de l'entitat financera per a algun projecte proper o, simplement, fer que es conegui la pròpia institució al nivell que es consideri oportú.
- **Win Win.** És l'objectiu bàsic que tenen ambdues parts. Per part de les entitats financeres, s'ha d'aconseguir canviar la prioritat de criteris envers el sector públic local o, si més no, per a cada entitat local concreta. Per part de l'entitat local, s'ha de saber que el mercat ha canviat i les regles de joc són diferents de les de fa pocs anys.

El quadre 11 resumeix en certa manera els objectius i les preocupacions de les dues parts de la negociació financera.

Es podria concloure que les claus definitives per a una bona negociació són les següents:

- **S:** seriositat, transparència i claredat en la negociació.
- **I:** intemporalitat, és a dir, cercar un escenari perdurable en el temps.
- **N:** naturalitat, sense pressió, una negociació bilateral i equilibrada.

Vegem a continuació quins aspectes o elements es poden negociar amb les entitats financeres. Aquests són tres:

- **Les condicions de serveis:** s'entén per serveis tot el que fa referència a les despeses de manteniment i administració de comptes; el pagament de proveïdors o de nòmines per transferència; la prestació de serveis diversos com, per exemple, la recaptació de rebuts no domiciliats, el pagament de la seguretat social i d'impostos, els pagaments puntuals a l'estranger, els terminals TPV siguin físics o virtuals, l'ús dels serveis d'Internet de les entitats financeres.

- **Les condicions de passiu:** les que es puguin pactar i negociar en relació amb la retribució dels excedents puntuals de tresoreria en un compte corrent o, si són a més temps, en dipòsits a termini. Cal tenir present que el producte que es vol contractar ha de complir tots els requeriments que fixa la Llei de seguretat, flexibilitat i rendibilitat.
- **Les condicions d'actiu:** aquestes les fixen unilateralment les diverses entitats financeres i no són susceptibles de negociar. Tanmateix, per a la confecció d'aquestes condicions es tenen en compte tot un seguit de coses que s'han d'haver fet prèviament i que componen el puzzle per fixar els preus.

El quadre 12 mostra els elements que es valoren en la fixació d'aquests preus.

7. El pla estratègic financer

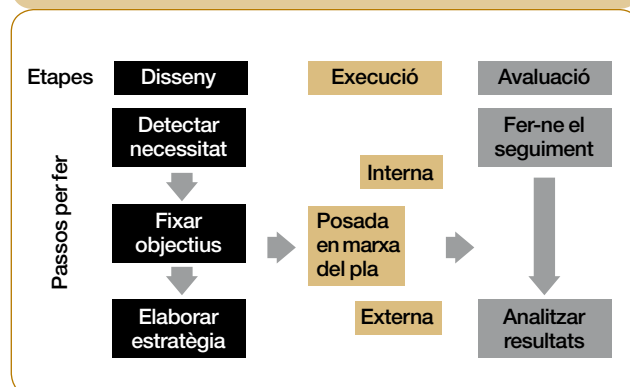
Qualsevol govern local hauria de comptar amb un projecte de futur que ha d'incloure una estratègia financera. El quadre 13 mostra aquesta planificació estratègica financera.

L'etapa de disseny

En aquesta etapa, les tasques són les tres següents:

- **Detectar la necessitat.** Per fer-ho, s'hauran de valorar els punts següents:
 - (i) la situació econòmica actual ha incrementat les dificultats per obtenir finançament en tots els sectors, però, en especial, al sector públic local?
 - (ii) la reducció real d'entitats financeres afecta directament les possibilitats d'accedir a nou deute?
 - (iii) les entitats financeres intermedien en tots els fluxos de

Quadre 13
Estratègia financera



diners que afecten els pressupostos locals?

(iv) hi ha sobrants de liquiditat?

(v) la complexitat legislativa del sector públic local fa que hi hagi poc interès a ser-hi present?

- **Fixar els objectius.** És essencial fixar els objectius i a la vegada tenir en compte factors com els següents: (i) permetre la prestació dels serveis financers bàsics (pagament de nòmines, de proveïdors, cobrament d'impostos); (ii) facilitar l'obtenció de recursos financers per fer aquelles inversions noves o de manteniment de les infraestructures o serveis, i (iii) procurar condicions preferents per a l'entitat local.

I a més a més, comptar també amb els factors següents: (iv) l'aversion al risc de l'ens local i/o del seu equip de govern; (v) el grau de compromisos ja adquirits per l'ens local i el nivell de serveis que es volen donar als ciutadans, i (vi) les polítiques socials del consistori municipal.

A la vegada, cal saber quin és l'escenari temporal que es vol fixar: a un any vista (seria pràcticament el període d'un pressupost); entre 1 i 4 anys (es tractaria d'un termini que inclogués un mandat electoral, és a dir, un pla d'actuació municipal sencer); o més de 4 anys (seria el més recomanable; voldria dir que, prescindint de qui sigui al govern, es vol dibuixar un escenari de relació i d'actuació definitiu).

- **Elaborar l'estratègia.** Per a aquest propòsit, caldrà fer el següent: assignar els recursos tant personals com econòmics necessaris per tal que es pugui dur a terme; definir quines funcions han de ser assignades i a quins òrgans o persones (aquest punt és bàsic per a l'èxit de la política financera local; una tria errònia pot influir i portar al fracàs), i planificar les tasques que ha de fer cada un dels òrgans seleccionats. Com es pot intuir, aquesta part és essencial, ja que saber què s'ha de fer, com, qui i amb quins recursos de tota mena és l'element cabdal de tot el pla estratègic.

L'etapa d'execució

Posada en marxa del pla. Aquesta etapa depèn molt de com s'ha fet el disseny de l'etapa anterior. La posada en marxa no només fa referència a la relació amb el sector financer, que en definitiva és a qui es vol acudir, sinó que té molt a veure amb com es traslladarà la informació i el nou escenari a les persones de l'entitat local i en especial a les que tinguin més protagonisme en el tracte amb les entitats financeres. Seria el cas de l'interventor, el tresorer i el personal de les àrees de gestió econòmica, contractació i recaptació, principalment.

L'etapa d'avaluació

Aquesta etapa es caracteritza per dues activitats següents:

- El seguiment. Per validar l'efectivitat d'un pla estratègic, cal fer un control de resultats per mitjà d'eines que siguin fàcils d'utilitzar i que permetin el tractament dels resultats.
- L'anàlisi dels resultats. Cal veure si s'obté el que es pretenia; en cas contrari, cal revisar les passes fetes.

Si duem a terme aquestes etapes amb cura, el resultat pot ser l'esperat, i això pot permetre que s'instal·lin aquests processos a l'entitat local com a habituals i permanents.

8. Conclusions

La primera conclusió és que els efectes de la situació econòmica global també són presents en el sector públic local i en les seves possibilitats d'endeutament.

El finançament corrent, el de reposició i el d'inversió es poden veure afectats per l'estrangulació i la reducció de les entitats bancàries que operen en el mercat financer espanyol, així com per altres factors legals, reguladors, econòmics i socials, que no eren presents o no eren tan importants fins al 2008.

En aquest escenari, el que cal, des del punt de vista financer, és establir un pla estratègic financer que permeti encarar el futur amb el màxim de variables controlades i amb un nivell de relació i coneixença bilateral entre l'entitat pública i l'entitat financera que permeti afrontar les necessitats amb les possibilitats més altes d'èxit o satisfacció per a les dues parts.

La decisió de tirar endavant un pla estratègic financer la pren forçosament la màxima autoritat local (l'alcalde), però caldria que comptés amb el màxim suport del Govern local i fins i tot de la resta del Ple, ja que el que se'n derivi del pla pot afectar el futur de l'entitat, hi hagi qui hi hagi en el govern municipal.

La confecció d'un pla estratègic financer local estaria de fet en la línia dels objectius que subliminalment es pretenen amb la Llei estatal d'equilibri pressupostari i sostenibilitat financera: portar unes finances controlades, planificades i ajustades a la situació de cada institució i als recursos existents o bé a la capacitat de generar-los. ■

Quadre 12**Legislació relacionada amb l'endeutament del sector públic local**

Disposició	Publicació BOE
Constitució espanyola (articles 135 i 142)	29/12/1978
Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (títols VIII i X)	03/04/1985
Reial decret 500/1990, de 20 d'abril, pel qual es desenvolupa el capítol primer del títol sisè de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals, en matèria de pressupostos	27/04/1990
Reial decret 705/2002, de 19 de juliol, pel qual es regula l'autorització de les emissions de deute públic de les entitats locals	01/08/2002
Llei 51/2002, de 27 de desembre, de reforma de la Llei 38/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals	28/12/2002
Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals	09/03/2004
Reial decret 1463/2007, de 2 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament de la Llei 18/2001, de 12 de desembre, d'estabilitat pressupostària	03/11/2007
Ordre EHA/3565/2008, de 3 de desembre, per la qual s'aprova l'estructura dels pressupostos de les entitats locals	10/12/2008
Reial decret llei 5/2009, de 24 d'abril, de mesures extraordinàries i urgents per facilitar a les entitats locals el sanejament de deutes pendents de pagament amb empreses i autònoms	25/04/2009
Reial decret llei 8/2010, de 20 de maig, pel qual s'adopten mesures extraordinàries per a la reducció de dèficit públic	24/05/2010
Reial decret llei 4/2012, de 24 de febrer, pel qual es determinen obligacions d'informació i procediments necessaris per establir un mecanisme de finançament per al pagament als proveïdors de les entitats locals	25/02/2012
Reial decret llei 7/2012, de 9 de març, pel qual es crea el Fons per al finançament dels pagaments a proveïdors	10/03/2012
Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera	30/04/2012
Llei orgànica 4/2012, de 28 de setembre, per la qual es modifica la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera	29/09/2012
Llei 17/2012, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2013 (extracte per a corporacions locals: títol VII, DA 22a., DA 70a., DA 73a., DA 74a. i DF 31a.)	28/12/2012
Reial decret llei 4/2013, de 22 de febrer, de mesures de suport a l'emprenedor i d'estímul del creixement i de la creació d'ocupació	23/02/2013
Reial decret llei 8/2013, de 28 de juny, de mesures urgents contra la morositat de les Administracions públiques i de suport a entitats locals amb problemes financers	29/06/2013

LES FINANCES

DE BARCELONA: 21 ANYS DE FINANCES MUNICIPALS

LA SITUACIÓ FINANCERA DE L'AJUNTAMENT DE BARCELONA DES DEL DESEMBRE DEL 1991

Pilar Solans

Doctora en Economia, responsable de les finances
de l'Ajuntament de Barcelona (1991-2011)

L'organització dels Jocs Olímpics del 92 va contribuir al desenvolupament econòmic de la ciutat amb la participació dels seus ciutadans, que van donar suport amb entusiasme la seva organització. Barcelona era una ciutat històricament industrial, però en un procés habitual en les economies desenvolupades, tenint en compte el valor del sòl urbà, la indústria es va desplaçar als afores de la ciutat, amb la qual cosa van quedar àrees urbanes infrautilitzades i insegures, que van generar la necessitat de potenciar el sector serveis i la indústria neta d'alt valor afegit.

En sis anys, del 1987 al 1992, amb la participació d'ens públics i privats, s'estima que es van invertir a Barcelona sis mil milions d'euros¹ en (i) la millora de les infraestructures, com els cinturons de circumval·lació, l'ampliació de l'aeroport i del sistema de clavegueram, el transport públic i les telecomunicacions; (ii) la renovació urbana, amb la construcció de les viles olímpiques, i (iii) la creació d'hotels i instal·lacions esportives. Aquest procés va contribuir a potenciar la terciarització de l'economia de la ciutat i a recuperar àrees urbanes infrautilitzades.

¹Josep M. Vegara (1992). *Barcelona Olympic Games: A Successful Example of Project Management*. A: Project Management World Congress. Florència, del 16 al 19 de juny.

El dèficit de caixa de l'Ajuntament de Barcelona el 1991 va ser de 120 milions d'euros. Tot l'estalvi primari es destinava a pagar les despeses financeres, per la qual cosa s'havia d'endeutar per pagar les inversions i el deute que vencia. No es podien aturar la majoria de les inversions previstes, ja que hi havia el compromís internacional d'organitzar l'Olimpíada. Com a resultat, el deute directe de l'Ajuntament representava el 157% dels ingressos corrents. A més, calia fer front a una part de l'endeutament de les companyies de transport i de Barcelona Holding Olímpic, SA, l'empresa estatal que va fer la majoria de les inversions en instal·lacions olímpiques.

La forta revaloració de la pesseta havia conduït el Govern a mantenir una política de control de l'entrada de capitals, que en el sector privat significava haver de dipositar en el Banc d'Espanya el 30% del finançament obtingut en els mercats exteriors i en els ajuntaments la prohibició d'accedir a aquests mercats. Com a conseqüència, el 92% del deute de Barcelona era domèstic, el 71% era crèdit bancari amb un pes excessiu del deute a curt termini, el 28% del total, i amb una vida mitjana del deute a llarg termini de tres anys. La majoria de les operacions financeres de 1991 es va quedar en els llibres de les entitats asseguradores, alguns prestataris van posar al mercat els crèdits que tenien concedits a l'Ajuntament de Barcelona. En fi, s'havia saturat el mercat financer domèstic i l'Ajuntament tenia una crisi de liquiditat, la

qual cosa preocupava el personal municipal, que explicava a la família que potser no cobraria a final de mes, la família ho explicava als amics, els partits polítics de l'oposició a la premsa local i la notícia s'estenia com una taca d'oli.

La primera etapa, del 1992 al 2000: el redreçament

La primera mesura que va prendre el Govern municipal després de les eleccions del 1991 va ser afuixar les inversions culturals i reforçar l'equip de gestió municipal, al qual van entrar cinc persones amb experiència que procedien d'ens públics i dels serveis públics de gas i electricitat. Aquest equip va tenir el suport polític indispensable per implantar una sèrie de mesures que van canviar la situació financera de l'Ajuntament de Barcelona. No és positiu confondre decisió política, en què els representants dels ciutadans estableixen les prioritats i els resultats que s'han d'aconseguir dels serveis, amb la gestió tècnica per dur a terme aquestes prioritats i obtenir el resultats prefixats dels serveis.

Amb la nova Constitució del 1978, la prioritat va ser el desenvolupament de l'Estat de les autonomies, mentre que els ajuntaments van haver d'esperar, amb un sistema fiscal i de finançament insuficient. El tema canvia amb la Llei d'hisendes locals del 1988, que augmenta la base fiscal dels municipis i estableix unes regles clares sobre la participació en els ingressos de l'Estat. A més, en l'etapa preolímpica, l'Ajuntament de Barcelona va incrementar els tipus fiscals. A partir del 1992, la política del Govern municipal va ser no apujar la fiscalitat de la ciutat.

L'objectiu financer del mandat 1992-1995 era estabilitzar el nivell d'endeutament i, en el mandat següent, augmentar les in-

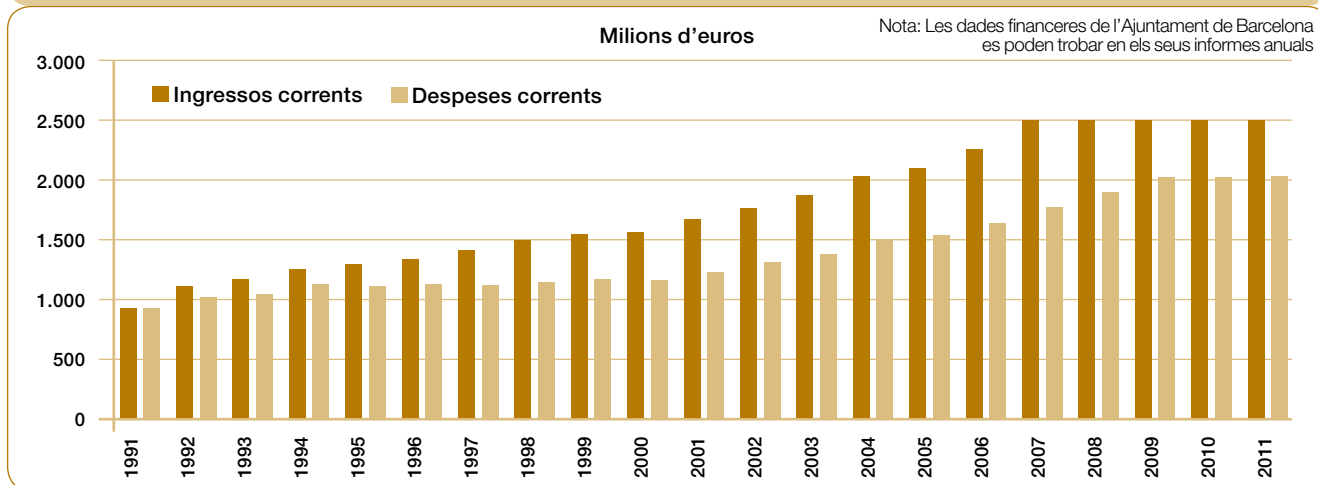
versions un 10% cada any, condicionat a reduir en un 10% l'endeutament (180 milions d'euros).

La millora en els ingressos corrents es va obtenir per l'increment de la participació en els ingressos de l'Estat; per la millora en la recaptació, basada en un nou sistema d'informació i atenció al contribuent, que facilitava els tràmits i el pagament en oficines bancàries mitjançant la domiciliació o per telèfon o Internet; pel cobrament en tot –preus públics– o en part –taxes– dels serveis, i des del 2000 per la revisió dels valors cadastrals.

En aquest període, s'aplica una política de fort control en l'augment de les despeses corrents amb l'excepció del 1992, ja que la celebració del Jocs va comportar despeses extraordinàries de neteja i Guàrdia Urbana, entre d'altres. Del 1994 al 2000, les despeses corrents creixen com a mitjana el 0,5% anual. Aquesta política comporta mesures orientades a incrementar la productivitat, la reestructuració de l'endeutament i una política activa de substitució de deute.

Es porta a terme la reorganització administrativa, que redueix el nombre de direccions i d'ens dependents. Es passa de 60 gerents a 15, dels quals 5 són gerents funcionals –serveis generals, urbanisme i habitatge, serveis a les persones, mobilitat i prevenció, manteniment i medi ambient– i 10, territorials, un gerent per cada un dels 10 districtes de la ciutat. A més, s'agrupen diferents ens o àrees de l'Administració central en un institut municipal. Com a exemple es pot citar l'Institut Municipal d'Hisenda, que va passar de gestionar la recaptació en via executiva a fer-ho amb tota la recaptació, amb una reduc-

Gràfic 1 Ingressos i despeses corrents



ció del nombre de persones de 400 a 300 i un millor servei per al contribuent (vegeu el gràfic 1).

El procés de reorganització administrativa es va complementar (i) introduint la comptabilitat patrimonial, d'acord amb la legislació vigent, que ajuda a tenir informació sobre els resultats de la gestió econòmica de l'any, mentre que la comptabilitat pressupostària té com a finalitat controlar la legalitat dels ingressos i de les despeses duts a terme; (ii) incrementant la formació del personal, millorant-ne la qualificació, i (iii) implementant un programa de jubilació anticipada incentivada. La plantilla de personal era de 15.036 persones el 1992 i de 12.044 el 2000. Més tard, es parlarà de la gestió financera, però podem anticipar que les despeses financeres van passar de 220 milions d'euros el 2004 a 106 milions el 2000. En resum, l'estalvi brut, la diferència entre els ingressos corrents i les despeses corrents, va passar de -2 milions d'euros el 1991 a 423 milions el 2000.

Amb la finalitat de controlar el cost i el temps d'execució de les inversions, s'implementa un sistema de control mitjançant el procés següent: (i) auditoria tècnica del projecte per autoritzar només aquells projectes que estiguessin ben definits; (ii) després de passar pel Comitè de Mobilitat, per coordinar les obres amb el trànsit de la ciutat, o el Comitè de Qualitat, que avaluava la qualitat arquitectònica del projecte, aquest havia de ser aprovat pel Comitè de Govern² i, si resultava aprovat, se li assignava una partida pressupostària; (iii) licitació de l'obra d'acord amb la Llei de contractació de les Administracions públiques, i (iv) auditoria tècnica de les obres, que avaluava si hi havia desviacions de cost o de temps, i informe mensual de les inversions elevat al Comitè de Govern (vegeu la taula 1).

Els ingressos de capital procedeixen de subvencions condicionades d'altres Administracions públiques i de la gestió d'actius. En el període 1996-1999 són excepcionalment elevats per la venda del 49% de Serveis Funeraris de Barcelona, SA.

La diferència entre l'estalvi brut i les despeses netes de capital ens indica el superàvit o dèficit de l'exercici, que pot significar, respectivament, la devolució o la necessitat d'endeutament. En el mandat 1996-1999, s'aconsegueix incrementar les inversions el 75% respecte al mandat anterior i reduir el deute del 1993

² El Comitè de Govern és l'ens en el qual es reuneixen tots els regidors dels partits polítics que estan en el Govern de la ciutat i el gerent municipal.

al 2000 en 536 milions d'euros, amb un endeutament total que representa el 80% dels ingressos corrents.

Ara bé, solucionar el problema econòmic que tenia l'Ajuntament de Barcelona, que no generava estalvi el 1991, requeria temps; el primer superàvit no es va aconseguir fins al 1994. Aquest temps només es podia tenir si se solucionava el problema de liquiditat. A curt termini, una Administració pública ha de tenir els fons suficients i la capacitat d'endeutament que li permetin finançar les necessitats corrents i les no esperades de fons. A llarg termini, ha de generar superàvits que li permetin finançar els serveis i amortitzar el deute (vegeu el gràfic 2).

El 1991, les emissions de deute de l'Administració central representaven el 80% de les emissions en circulació en el mercat de capitals domèstic. Les comunitats autònomes, les corporacions locals i el sector privat havien de competir pel 20% restant. Juntament amb l'estretesa del mercat domèstic, la corba de tipus d'interès fins a mitjan 1995 estava invertida, els tipus d'interès a curt termini eren més alts que els tipus d'interès a llarg termini (vegeu el gràfic 3), i l'Administració central es finançava amb emissions de pagarés a menys d'un any fiscalment opacs.

En aquest entorn, en començar l'any 1992, el 47% del deute vencia a menys d'un any, per la qual cosa simultàniament s'havia de reestructurar el deute i reorganitzar el departament financer. Per reestructurar el deute calia poder accedir als mercats financers i generar confiança en la capacitat de l'Ajuntament de Barcelona per aplicar les mesures necessàries per redreçar la seva situació financera. En definitiva, guanyar la batalla de la credibilitat. Es van visitar les entitats financeres i els inversors per explicar-los el nou equip gestor, el pla financer a cinc anys i les polítiques d'ingressos, de despeses, de gestió d'actius i financeres que s'estaven implementant, fent un esforç per millorar la infor-

Taula 1 Despeses de capital

	Despeses de capital en milions d'euros	Ingressos de capital com a % de les despeses de capital
1992-1995	691	11
1996-1999	1.210	29
2000-2003	2.255	20
2004-2007	2.451	15
2008-2011	3.160	25

mació amb el propòsit que el mercat disposés en tot moment de la que fos necessària per prendre decisions correctes.

L'Ajuntament de Barcelona proporcionava l'Informe Anual, on explicava l'organització, la situació econòmica de la ciutat, els objectius i les activitats dutes a terme, incloent-hi els estats financers consolidats i auditats, i anualment era revisat per agències de qualificació creditícia; però per guanyar la batalla de la credibilitat, a més de transparència, feia falta retre comptes. Per tant, va ser important el compliment del compromís pres en el pla financer i que les noves operacions financeres es col·loquessin en el mercat i no quedessin en els llibres de les entitats col·laboradores. Per aquest motiu, per exemple, malgrat la poca liquiditat de l'Ajuntament, no es va fer una emissió assegurada de deute en pessetes el juny del 1992, després del referèndum de Dinamarca, amb resultats negatius de l'entrada d'aquest país a la Unió Europea, que momentàniament va tancar els mercats de capitals europeus.

Els objectius financers en els primers anys eren establir el nivell d'endeutament, utilitzant deute a curt termini només per cobrir dèficits transitoris de tresoreria i incrementant la vida mitjana del deute. Per aconseguir-ho, es va aplicar una estratègia de: (i) diversificar les fonts de finançament, acudint als mercats alemany, japonès i nord-americà, (ii) accedir directament als mercats de capitals i ser menys dependents del crèdit bancari i, com a conseqüència, (iii) gestionar el risc de canvi, d'interès i

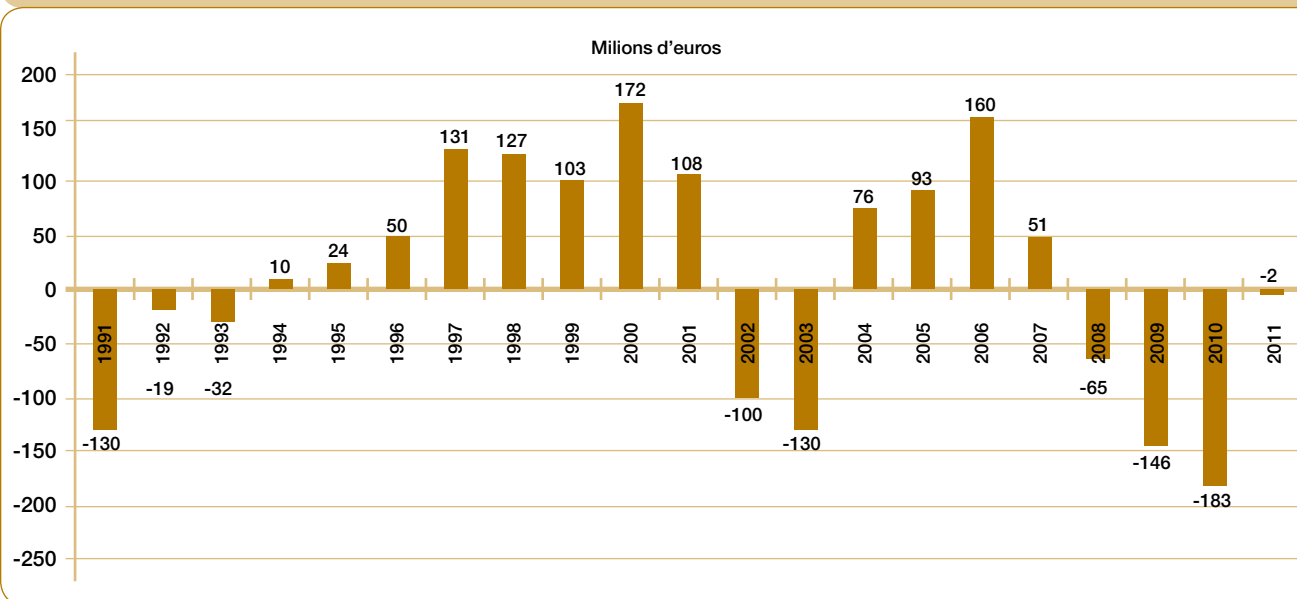
El 1991, les emissions de deute de l'Administració central representaven el 80% de les emissions en circulació en el mercat de capitals domèstic

de refinançament. En la mesura que s'obtenien nous fons es van tornar els crèdits i la línia de pagarés a curt termini, i es va anticipar la devolució del deute a llarg termini en el mercat domèstic (vegeu la taula 2 i el gràfic 4).

En una segona etapa, a més de disminuir el nivell d'endeutament, es va reduir el cost mitjà del deute, mitjançant (i) una política activa de substitució de deute car per un altre de més econòmic gràcies a la reducció del tipus d'interès amb la convergència europea (vegeu el gràfic 3); (ii) la gestió de la cartera de deute a través de derivats, i (iii) la millora de la solvència de l'Ajuntament de Barcelona. El 1992, les qualificacions creditícies de Moody's Investor Service i de Standard & Poor's eren d'A2/BBB; l'any 2000, Moody's, S&P i Fitch qualificaven Barcelona d'Aa3/AA- (vegeu el gràfic 5).

La reorganització del departament financer va consistir en (i) implementar un pla de tresoreria a un any dels cobraments i els pagaments mensuals i a un mes dels cobraments i pagaments

Gràfic 2 Superàvit/dèficit de l'exercici



setmanals; (ii) fixar data i termini de pagament, per la qual cosa tots els proveïdors coneixien quan cobrarien i tenien el mateix tracte; (iii) tenir connexió amb els sistemes d'informació de les entitats financeres per, entre altres coses, conèixer en temps real els saldos de caixa, per facilitar la gestió dels excedents i dels dèficits de caixa i les disposicions de crèdit, i (iv) a diferència d'altres administracions públiques, agrupar en la direcció de finançament de totes les relacions bancàries. Costa entendre que un departament es relacioni amb les entitats i els mercats financers per al deute i un altre per a la gestió de caixa. No és positiu no tenir sistemes automàtics de control entre departaments i confondre el control de la legalitat de la comptabilitat i dels cobraments i pagaments amb la gestió i comptabilització que ha de ser controlada. En altres termes, si controles, no apuntes allò que controles. Si controles, no gestiones allò que ha de ser controlat.

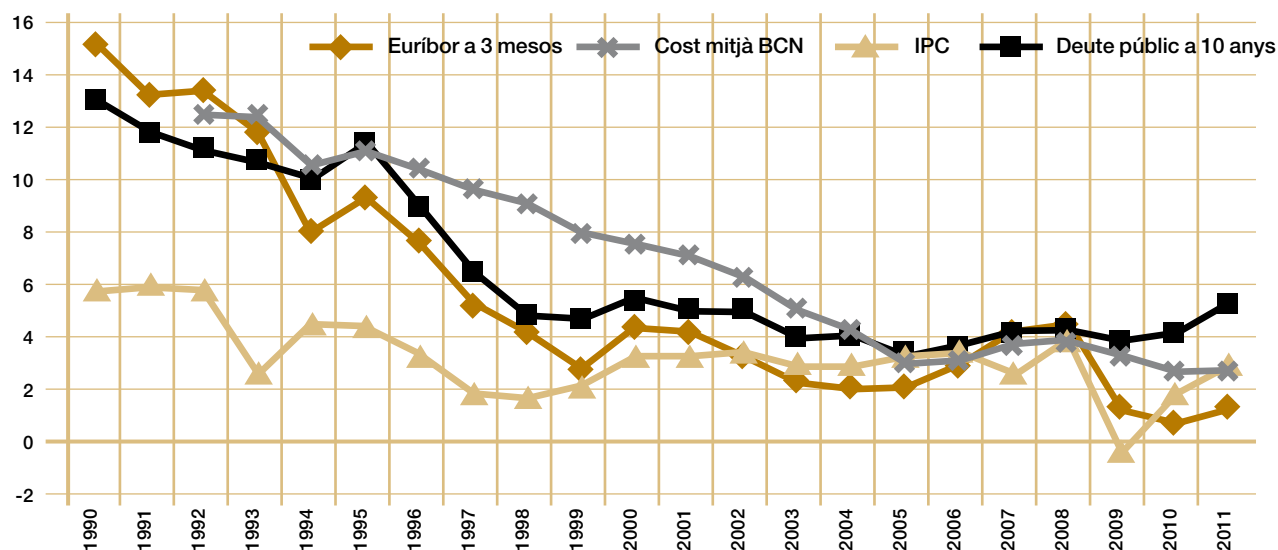
La segona etapa, del 2001 al 2007: la millora de la qualitat dels serveis

L'objectiu financer d'aquest període consistia a instaurar un important pla d'inversions municipals, subjecte a no augmentar els tipus impositius, generar un estalvi brut almenys del 25% i un nivell d'endeutament inferior al 80% dels ingressos corrents. L'esforç col·lectiu per millorar la solvència de l'Ajuntament no

era una finalitat en si mateix, sinó un instrument que va possibilitar, en els mandats següents, millorar la qualitat dels serveis i duplicar el ritme inversor del període 1996-1999. Durant anys, l'Ajuntament de Barcelona ha invertit un euro de cada quatre del pressupost, una proporció molt elevada en comparació amb altres administracions públiques i ajuntaments. La solvència proporciona, a més, llibertat de decisió a escala política, allibera recursos per disminució del cost financer que es poden utilitzar en benefici dels ciutadans, permet acumular reserves pressupostàries per cobrir etapes més complicades i, òbviament, facilita l'accés als mercats financers.

En aquest període, les despeses corrents van augmentar com a mitjana el 6,3% anual i la plantilla, en 971 persones. La política de despesa s'orientava principalment a ampliar i millorar els serveis d'atenció social, educació, seguretat, transport públic, neteja i manteniment de l'espai públic. El 2005, es va implementar un pla especial que coordinava les accions socials, la neteja, el manteniment i la reposició de paviment, el mobiliari urbà i la senyalització, així com la seguretat i la mobilitat en l'espai públic mitjançant el control diari d'aquestes actuacions en la via pública a través d'una auditoria tècnica i amb reunions periòdiques de coordinació per prendre les mesures que fossin adients.

Gràfic 3 Tipus d'interès, índex de preus al consum i cost mitjà del deute de l'Ajuntament de Barcelona (mitjana anual en %)



Font: Banc d'Espanya, *Butlletí Estadístic*, i Ajuntament de Barcelona, *Informe anual*

Nota: L'euríbor/mibor a 3 mesos i el rendiment del deute públic a 10 anys són tipus marginals, el tipus mitjà de l'any; el cost de deute de l'Ajuntament de Barcelona és una mitjana del cost de les operacions financeres vigents fetes en l'any i en els anys anteriors

Taula 2**Estructura del deute 1991-1995**

% sobre el deute total	1991	1995
Mercat domèstic	92	46
• Crèdits	75	28
• Emissions públiques	17	18
Mercat exterior	8	54
• Col·locacions privades	3	27
• Emissions públiques	5	27
Vida mitjana del deute, anys	3	6

L'estalvi brut va passar de 423 milions d'euros el 2000 a 681 milions el 2007, xifra que representa el 27% dels ingressos corrents. Aquest nivell d'estalvi permet afrontar un important pla d'inversions municipals i, encara que transitòriament augmenta el deute, permet reduir al final del període el nivell d'endeutament (vegeu el gràfic 4). El nivell més baix es va assolir el 2008, amb 928 milions d'euros, que representen el 36% dels ingressos corrents.

Es mantenen els objectius financers i l'estratègia financera d'anys anteriors amb la diferència que l'entrada d'Espanya a la zona euro amplia considerablement el mercat de capitals. Per exemple, el 2007 les emissions netes en el mercat primari domèstic van ser de 222.000 milions d'euros i les emissions netes dels residents en la

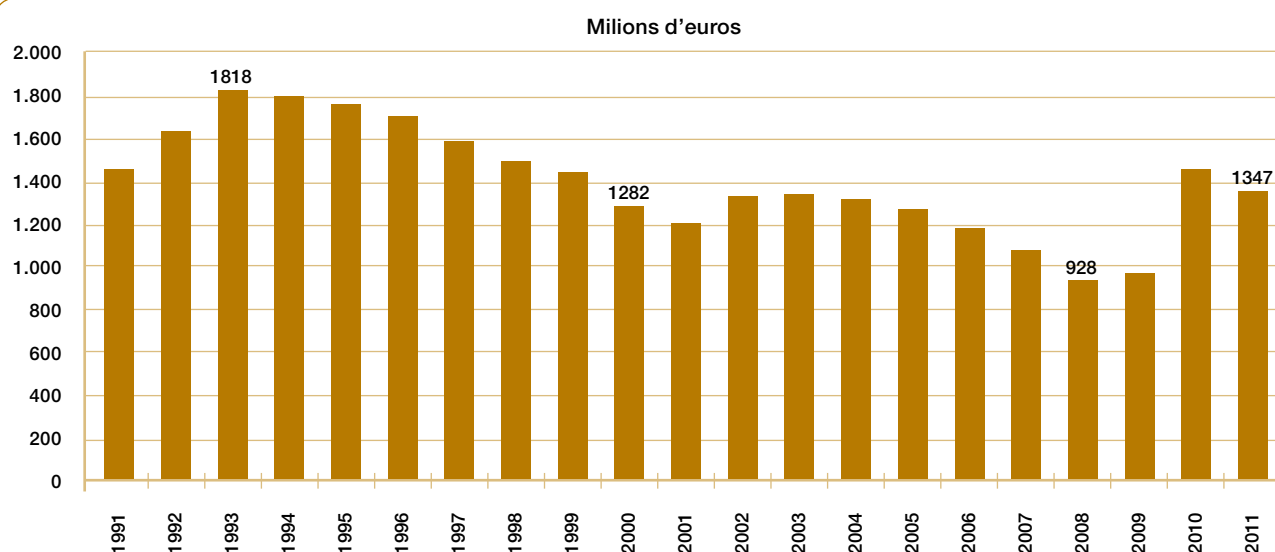
zona euro de, 1.127 bilions³. Si, a més, es té en compte la disminució de les necessitats financeres de l'Ajuntament de Barcelona, va ser suficient finançar-se en la zona euro, fet que redueix la gestió del risc al tipus d'interès i al refinançament. El 2007, la qualificació creditícia de l'Ajuntament de Barcelona era d'Aa1/AA+.

La tercera etapa, 2008-2011: la crisi en els mercats financers

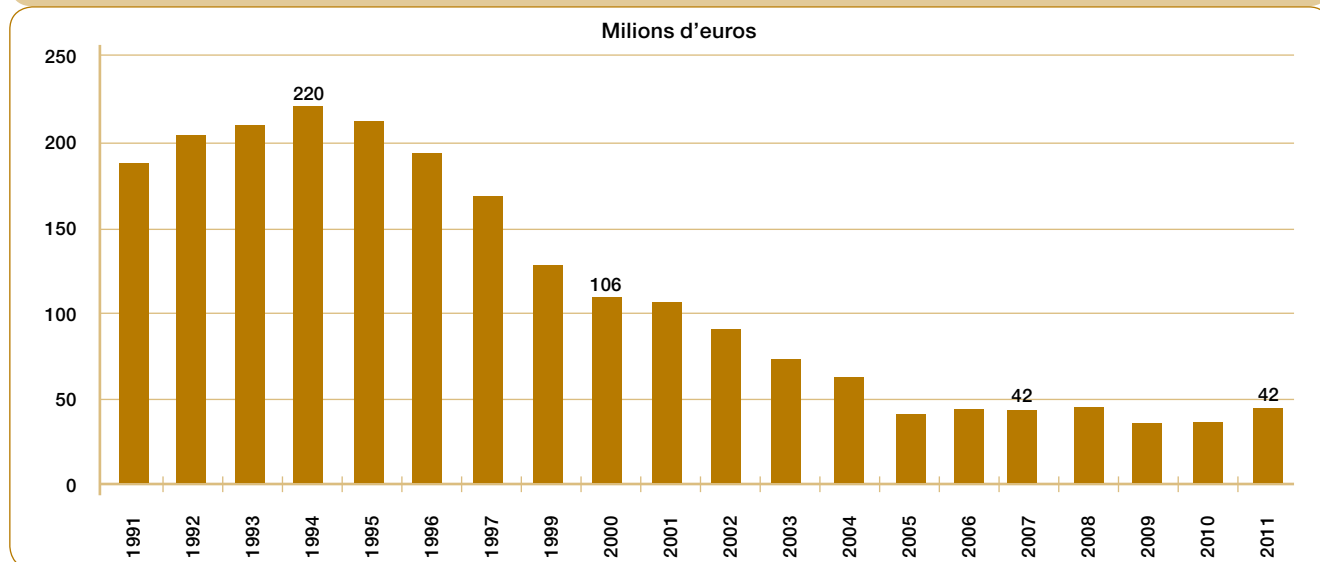
La crisi en els mercats financers s'inicia el juliol del 2007 amb l'impagament dels préstecs hipotecaris d'alt risc. Com que les hipoteques es mobilitzaven en els mercats de capitals com a garantia de les emissions de les entitats financeres, es va generar un procés general de desconfiança en el món financer, ja que aquest risc podia estar en mans de qualsevol banc o inversor. La segona onada de desconfiança es va generar el setembre del 2008 amb la fallida de Lehman Brothers. La crisi financera, amb el tancament dels mercats i la reducció del crèdit disponible, afecta l'economia real i, en el cas de les administracions públiques, en general, provoca la reducció dels ingressos tributaris i la generació de dèficits.

La fiscalitat dels ajuntaments es basa en gran mesura en l'impost sobre la propietat, que està menys afectat per la conjuntura econòmica. Si la millora o el deteriorament de la via pública revalora o desvalora les propietats, és raonable que aquestes siguin el subjecte fiscal dels municipis en funció del seu valor

³ Font: Banc d'Espanya, *Butlletí Estadístic*, i Eurostat.

Gràfic 4 Deute consolidat de l'Administració pública i dels ens comercials de l'Ajuntament de Barcelona

Gràfic 5 Despeses financeres



cadastral. Ara bé, als ajuntaments, en general, el primer efecte de la crisi va arribar per mitjà de la construcció, amb la reducció de la fiscalitat sobre aquest sector, la possible realització d'actius immobiliaris i el cobrament de compensacions urbanístiques. El segon efecte va arribar per mitjà de l'economia real a través de la participació en els tributs que recapta l'Estat.

En el cas de Barcelona, atès que és una ciutat amb una elevada densitat de població, el pes de la fiscalitat sobre la construcció en el seu pressupost és molt menor al d'altres ciutats, per la qual cosa els ingressos fiscals es van estabilitzar, i l'efecte li va arribar a través de la disminució en la participació en els tributs de l'Estat. A més, la crisi impacta en un ajuntament amb una situació financera sanejada, amb reserves pressupostàries i poc endeutament. Per aquesta raó, es va poder mantenir l'ambiciós pla d'inversions del mandat 2008-2011, fet que provoca un impacte menor en l'economia de la ciutat que altres administracions. Ara bé, s'ha de tenir en compte que els ajuntaments espanyols administren, excloent-ne la Seguretat Social, el 14% de les despeses no financeres de l'Administració pública d'aquest país⁴ i, per tant, el seu impacte econòmic és relativament petit.

En aquest període de crisi, els objectius financers han estat promoure polítiques de cohesió social, de promoció econòmica de la ciutat, de seguretat i de millora de l'espai urbà, condicionades

a mantenir un estalvi brut que representés almenys el 15% dels ingressos corrents i un nivell d'endeutament inferior al 60% dels ingressos corrents. En aquests anys, s'augmenta el nombre d'escoles bressol, es renoven els centres d'atenció social, s'incrementa la plantilla de la Guàrdia Urbana i s'impulsa la millora dels serveis de neteja, recollida selectiva i utilització d'energies renovables com ara la solar, la biomassa i la cogeneració.

Es manté la política de gestionar la cartera de deute per mantenir un cost financer baix i com més estable possible i, atesa la situació financera de l'Ajuntament, es té accés als mercats financers. En el marc de la Llei d'estabilitat pressupostària, el 2010 el Govern modifica en diferents moments la política d'endeutament dels ajuntaments. A meitat d'any, deia que no podrien endeutar-se l'any següent. Per aquesta raó, i amb la finalitat de mantenir el pla municipal d'inversions en marxa, el 2010 es va aixecar el finançament del 2010 i del 2011 (vegeu el gràfic 4).

El 2011, l'estalvi brut representava el 17% i el deute, el 54% dels ingressos corrents amb un cost mitjà de l'endeutament del 2,8% anual. El deute històric de les companyies de transport i de Barcelona Holding Olímpic, SA, estava pagat. La qualificació creditícia de l'Ajuntament de Barcelona el 2010 era la mateixa que la del Regne d'Espanya, Aa1/AA+. Com que una tercera part dels seus ingressos procedeixen de l'Administració central, amb independència del mèrits de l'Ajuntament, la qualificació creditícia del Regne d'Espanya és el topall màxim. Per tant, en la mesura que la seva qualificació era degradada, ho feia la de l'Ajuntament. ■

⁴ Font: Ministeri d'Hisenda, Intervenció General de l'Estat, Comptabilitat Nacional.

FINANÇAMENT METROPOLITÀ: EL CAS DE BARCELONA

Núria Bosch

Universitat de Barcelona i Institut d'Economia de Barcelona

Marta Espasa

Universitat de Barcelona i Institut d'Economia de Barcelona

1. Introducció

L'expansió urbana que s'ha produït en les darreres dècades tant a Catalunya com, en general, arreu del món ha generat un procés de metropolització a causa del fet que les activitats que duen a terme els ciutadans no acostumen a coincidir geogràficament en un sol municipi, sinó que les seves activitats es localitzen dins d'una realitat metropolitana. Aquestes realitats metropolitanes es desenvolupen entorn d'una gran ciutat. Aquesta interrelació econòmica i social que hi ha entre els municipis que configuren una àrea metropolitana fa necessària una planificació conjunta, una coordinació de determinats serveis i obres com ara el transport, l'abastament d'aigua i el tractament de residus, entre d'altres. També cal dir que aquestes noves realitats plantegen importants reptes territorials (la gestió de l'explosió urbana, de la mobilitat, dels residus), econòmics (competitivitat, eficiència, innovació, creixement) socials (segregació, marginalitat) polítics i institucionals (finançament, governança)¹.

L'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) és l'Administració pública de la gran conurbació urbana formada per 36 municipis que s'ha constituït al voltant de la ciutat de Barcelona. Aquest territori ocupa 636 km², hi resideixen més de 3,2 milions de persones i genera la meitat del PIB de Catalunya.

Si bé les entitats metropolitanes, en el conjunt del sector públic local, tenen un pes relativament baix a l'Estat espanyol (12,3%

del total de la despesa), no és menys cert que les actuacions que duen a terme afecten un ampli nombre de ciutadans. És per aquest motiu que és rellevant conèixer aquesta Administració, la seva governança, les seves competències i el seu finançament.

Per donar resposta a aquestes qüestions, aquest article s'estructura en sis apartats, el primer dels quals és aquesta breu introducció. En el segon, s'analitzen els trets característics de les àrees metropolitanes en general com ara els relacionats amb la realitat socioeconòmica, la governança i el finançament. El tercer apartat se centra en l'anàlisi de les característiques socioeconòmiques de l'àrea metropolitana de Barcelona, mentre que l'estructura de govern es detalla en el quart apartat. En el cinquè i sisè apartats es descriuen les despeses i el sistema de finançament de l'AMB, respectivament i, per últim, en el setè i últim apartat s'especifiquen les principals conclusions².

2. Trets característics de les àrees metropolitanes³

2.1. Aspectes socioeconòmics

Les àrees metropolitanes presenten uns trets demogràfics i econòmics que els diferencien de la resta de municipis i, per tant, s'haurien de tractar de manera diferent malgrat que a la pràctica, en molts casos, això no succeeix. Dos aspectes importants que s'han d'analitzar d'aquestes grans aglomeracions són la governança i el finançament. Tot i que la teoria sobre la

¹ Per a una anàlisi detallada dels diferents models de governança metropolitana a Europa i a l'Amèrica del Nord, vegeu Tomàs (2009).

² Vegeu Bosch, Espasa i Solé-Vilanova (2013).

³ Vegeu Bahl (2010) i Bosch, Solé-Vilanova i Curto (2011).

“L'ampli abast de les àrees metropolitanes fa que els costos de proveir serveis públics es puguin distribuir entre un volum d'habitants més gran”

provisió de serveis a les àrees metropolitanes està ben definida, a la pràctica s'observen notables disparitats entre les diferents àrees pel que fa als aspectes esmentats.

Les peculiaritats que s'observen a les àrees metropolitanes, respecte de la resta de ciutats, es poden agrupar en cinc grans blocs: demografia, economia, necessitats de despesa, economies d'escala i capacitat per generar ingressos. En relació amb la primera, les àrees metropolitanes tenen un d'habitants més gran, més densitat i una població més heterogènia.

Quant a la vessant econòmica, aquestes àrees són grans generadores d'ocupació, riquesa i productivitat, que condicionen altament el creixement del conjunt del país. A més, les necessitats de despesa són diferents de la resta de zones urbanes i el nivell de provisió de serveis està molt per sobre del de les ciutats més petites o les àrees rurals. Les àrees metropolitanes estan especialment interessades a atreure empreses i capital humà altament qualificat i per això han d'assegurar un determinat nivell (i qualitat) d'abastiment de transport i comunicacions i uns tipus de serveis particulars. També hi ha una demanda més alta de serveis socials, habitatge social, sanitat pública, forces de seguretat (atès que hi ha concentració més gran de persones) i equipaments culturals, entre d'altres.

També s'ha de tenir en compte que l'ampli abast de les àrees metropolitanes fa que els costos de proveir serveis públics es puguin distribuir entre un volum d'habitants més gran, és a dir, hi ha associades certes economies d'escala que cal aprofitar. Les economies d'escala, però, apareixen només en el cas de determinats serveis, en especial d'aquells que necessiten molts *inputs* de capital (com ara el transport, l'aigua o el clavegueram). Tot i aquests aspectes favorables, és complicat establir les fronteres de les àrees metropolitanes en funció de l'abast de les economies d'escala i, a més, s'ha d'anar en compte de no crear una àrea tan àmplia que el resultat sigui el contrari, és a dir, que comporti deseconomies d'escala.

Pel que fa a la capacitat per generar ingressos, aquesta és més gran a les àrees metropolitanes que a la resta de municipis. Per exemple, es pot derivar una quantitat d'ingressos més alta de l'impost sobre la propietat, ja que els valors de les propietats són més elevats i el volum de propietats industrials i comercials és més gran. També es poden extreure més ingressos dels impostos sobre la renda perquè hi ha més nivell d'activitat econòmica, cosa que també implica més recursos a través dels diferents impostos sobre les vendes. Finalment, cal afegir que el nivell d'ingressos que es pot assolir a les àrees metropolitanes és més elevat que en altres zones perquè l'emigració d'individus i factors productius és més reduïda, ja que en àrees geogràfiques grans la mobilitat dels factors és molt més reduïda, és a dir, és més improbable que els individus es desplacin fora de les àrees metropolitanes per beneficiar-se de tipus impositius menors.

2.2. Governança

Una manera de dissecar les diferents formes de governança metropolitana és seguir l'enfocament fet per Bahl i Linn (1982), que en distingeixen tres: la fragmentació jurisdiccional, la fragmentació funcional i el govern metropolità. La primera implica que els governs locals mantenen cert grau d'autonomia a l'hora de determinar quins serveis proveeixen, com recapten els ingressos necessaris (impostos i taxes) per a la provisió dels serveis i quin nivell de deute necessiten. Així, doncs, hi ha un fort control pressupostari per part dels governs locals. L'avantatge principal d'aquest tipus d'estructura és que el govern roman proper a la ciutadania. Els costos més destacats són no utilitzar les possibles economies d'escala i la generació d'importants disparitats fiscals entre els municipis de la mateixa àrea metropolitana.

La fragmentació funcional consisteix a traspassar la provisió d'una funció o un conjunt de funcions específiques a una empresa pública o al govern d'un districte especial. És un sistema que pot generar eficiència pel fet que les agències que proveeixen el servei estan altament especialitzades. L'altre aspecte positiu d'aquest sistema és que disminueixen els costos de coordinació, ja que és una sola agència la que gestiona la provisió. Entre els aspectes negatius cal destacar rendir menys comptes, atès que els gestors de les empreses no són escollits pels ciutadans (mentre que els consistoris municipals sí), menys control per part dels municipis i la manca de coordinació a l'hora de proveir diversos serveis, ja que cada agència s'encarrega d'una funció específica.

La darrera tipologia de governança mencionada és la creació d'una entitat metropolitana, que proveeix de serveis generals a

un ampli territori. En general, el govern de l'entitat és electe i disposa de considerable autonomia financera i de gestió. Aquest tipus d'estructura afavoreix la coordinació en la prestació de serveis. Alhora també permet aprofitar les economies d'escala, internalitzar possibles externalitats i millorar la recapitació de recursos per mitjà d'una millor coordinació en l'administració dels impostos. Entre els factors negatius, destaca la pèrdua de poder del govern local (aquell més proper als ciutadans) i la creació de conflictes intergovernamentals.

A la pràctica, en molts casos, no s'opta per un model pur de fragmentació jurisdiccional, fragmentació funcional o govern metropolità sinó que s'acaba emprant un model mixt en el qual s'intenten aprofitar els avantatges dels tres models. Un dels instruments més utilitzats és la coexistència d'un sistema de fragmentació jurisdiccional i empreses públiques que abasten un territori més ampli. Una altra opció és mantenir la fragmentació jurisdiccional alhora que es crea un nivell de govern superior de més gran abast.

2.3. Finançament

Segons la teoria del federalisme fiscal, els governs locals haurien de finançar-se amb impostos que siguin fàcils de gestionar per les autoritats locals, que recaiguin especialment sobre els residents locals i que comportin els mínims problemes d'harmonització i de competència fiscal, ja sigui vertical o horitzontal. Tenint en compte aquestes consideracions, els impostos als quals les àrees metropolitanes haurien de recórrer són l'impost sobre la propietat immoble, l'impost sobre la renda i l'impost sobre vendes.

L'impost sobre la propietat immoble és el tribut més desitjable per finançar la prestació de serveis locals, ja que es tracta d'un impost força estable al llarg del cicle econòmic, i amb base imposable una àmplia i immòbil. Els aspectes negatius són que es tracta d'un impost amb un alt cost d'administració, en el sentit que en general el valor capital de la propietat és un valor administratiu que necessita revaloracions periòdiques. A la pràctica, en el cas dels països industrialitzats, aquest impost és el més utilitzat per finançar les àrees metropolitanes.

Els impostos sobre la renda individual són fonts d'ingressos desitjables des del punt de vista normatiu perquè són equitatius i hi ha un elevat grau de correspondència entre contribuents i beneficiaris dels serveis públics. El principal desavantatge, però, és l'elevada dependència del cicle econòmic, ja que en temps de contracció es redueixen notablement els ingressos

per aquest concepte. En aquest sentit, com més diversificada estigui l'activitat econòmica de l'àrea metropolitana, millor. És recomanable que aquest impost no s'apliqui com un impost local independent, sinó que sigui un recàrrec sobre l'impost central o estatal/provincial.

Els impostos generals sobre les vendes són un bon complement a l'impost sobre la propietat immoble perquè els impostos sobre la propietat només graven els residents locals. En canvi, hi ha individus que es beneficien dels serveis públics metropolitans sense pagar-ne cap contraprestació, com ara els *commuters*. Els aspectes negatius d'aquest impost són la possible evasió fiscal i les distorsions econòmiques que introdueix. En la majoria de països desenvolupats, l'impost general sobre les vendes correspon al nivell de govern central. No obstant això, hi ha algunes excepcions. Als Estats Units és molt utilitzat pels estats i per alguns governs locals i, al Canadà, els governs de les àrees metropolitanes no gaudeixen d'un impost general sobre vendes, però sí que es graven certs tipus de vendes.

Una altra figura important del finançament local són les taxes. De fet, són un instrument de finançament local molt adient, atès que el ciutadà paga directament pel benefici rebut (així, és menys reticent a fer el pagament si obté una contraprestació clara) i, a més, aquest pagament serveix per finançar part del cost del servei. Les taxes són en special útils per als districtes especials o les empreses públiques de les àrees metropolitanes, és a dir, per a aquells serveis que beneficien el consumidor individual, com ara l'aigua i el transport públic.

Finalment, cal esmentar les transferències fetes des d'un nivell de govern superior (o inferior, en molts casos els ajuntaments aporten recursos com a contrapartida als serveis que les entitats metropolitanes ofereixen al territori) com una altra font de finançament metropolità. Moltes vegades les transferències intergovernamentals tenen un component d'anivellament que fa que les àrees metropolitanes en surtin menys beneficiades ja que acumulen més riquesa en termes relatius que altres zones.

3. Característiques socioeconòmiques de l'àrea metropolitana de Barcelona

La ciutat de Barcelona té una mica més d'1,6 milions d'habitants i una alta densitat de població, 16.049 habitants per km². La seva àrea metropolitana compta amb més de 3 milions i aplega 36 municipis amb una densitat de població de 5.071 habitants per km² (quadre 1).

Quadre 1 Població de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, 2012

Ciutat				Àrea metropolitana				Regió metropolitana				Catalunya			
Pob.		Àrea		Pob.		Àrea		Pob.		Àrea		Pob.		Àrea	
Nre.	%	Km²	%	Nre.	%	Km²	%	Nre.	%	Km²	%	Nre.	%	Km²	%
1.621	21	101	0,31	3.225	43	636	2	5.013	66	3.236	10	7.572	100	32.113	100

Notes: 1. Població: en milers
2. Percentatges: proporció respecte a Catalunya

Font: Institut d'Estadística de Catalunya

De fet, en termes econòmics i en termes de la mobilitat de la població, l'àrea d'influència de la ciutat de Barcelona és més gran que la coberta per l'àrea metropolitana oficial. Això és el que anomenem regió metropolitana i té una població de més de 5.000.000 habitants (quadre 1).

L'àrea metropolitana concentra el 52% del PIB de Catalunya i l'any 2009 disposava d'una renda disponible per càpita de 15.122 euros (quadre 2).

L'activitat econòmica principal de l'àrea metropolitana està basada en el sector dels serveis. Més del 80% de les persones registrades com a treballadors en el sistema de Seguretat Social pertany a aquest sector. Els treballadors en el sector industrial són l'11,5% dels inscrits en la Seguretat Social i els de la construcció, el 6,1%⁴. Cal assenyalar que la ciutat de Barcelona té més serveis que l'àrea, i l'àrea té una activitat industrial més gran que la ciutat central (quadre 2).

⁴ Per a una anàlisi detallada i completa de l'activitat econòmica de l'Àrea Metropolitana de Barcelona i les seves estratègies de futur, vegeu Trullén (2013).

Quadre 2 Variables socioeconòmiques, 2010

	Àrea Metropolitana de Barcelona (1)	Catalunya (2)	(1)/(2)
Afiliats a la Seguretat Social	1.525.714	2.977.413	51,2
% Agricultura	0,1	1,2	
% Indústria	11,5	16,1	
% Construcció	6,1	8,1	
% Serveis	82,3	74,7	
Renda disponible per càpita, 2009 (€)	15.122	14.434	105

Font: Àrea Metropolitana de Barcelona

4. Estructura de govern de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB)

La ciutat central, Barcelona, disposa d'una carta municipal aprovada el 2006 (Llei 1/2006, de 13 de març). La carta no introdueix un sistema de finançament diferenciat per a aquesta ciutat, sinó que bàsicament es refereix a qüestions relacionades amb les competències, l'administració i l'organització. Barcelona només gaudeix d'un tractament especial, igual que Madrid, en la participació en els impostos de l'Estat (una subvenció general i no condicionada), però sense cap càlcul sobre la base de criteris objectius que poguessin recollir els costos de capital i de centralitat. Les necessitats de despesa de les grans ciutats són diferents de les d'altres ciutats o municipis a causa de les característiques socioeconòmiques que aquelles presenten, i que generen els anomenats costos de centralitat (efectes desbordament, concentració de problemes socials, costos de congestió, entre d'altres) i de capitalitat (substitució d'activitats més o menys productives per altres d'administratives de menor productivitat i pèrdua d'ingressos fiscals per l'exempció que experimenten la majoria d'activitats administratives). Així, moltes grans ciutats reclamen un finançament diferent que compensi aquests costos.

Pel que fa a l'àrea metropolitana de Barcelona, el 1953 ja se li va atorgar un cert reconeixement. Més tard, el 1974, es va crear la Corporació Metropolitana de Barcelona (CMB). Aquesta institució integrava 27 municipis i tenia competències en el camp del transport, el medi ambient i la planificació urbanística. No obstant això, la CMB no va tenir una llarga existència. El 1987, la Llei 7/1987, de 4 d'abril, aprovada pel Parlament de Catalunya, va abolir la CMB. L'abolició de la CMB va respondre a raons polítiques. La CMB, governada per partits de l'esquerra, representava un poder que feia contrapès al Govern de la Generalitat, en mans de CiU.

En el lloc de la CMB, es van crear dues entitats metropolitanes: l'Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Gestió de Residus (EMSHTR) i l'Entitat Metropolitana del Transport (EMT). Això va

suposar l'abolició d'una entitat metropolitana amb múltiples funcions i la creació d'entitats metropolitanes amb objectius i funcions úniques.

L'EMSHTR tenia responsabilitats en el cicle de l'aigua, com ara el subministrament d'aigua potable i el tractament d'aigües residuals a través de l'empresa (EMSSA), que gestiona el servei de tractament d'aigües residuals públic a l'àrea metropolitana. L'EMSHTR també s'encarregava del tractament dels residus urbans i de la coordinació dels serveis de residus municipals. Aquesta entitat englobava 33 municipis.

L'EMT prestava el servei de transport públic i agrupava 18 municipis. Per tal de dur a terme aquestes competències, l'EMT utilitzava l'Institut Metropolità del Taxi (IMT) i Transports Metropolitans de Barcelona (TMB). L'IMT és un organisme autònom i el seu objectiu és l'administració i gestió del servei de taxi de l'àrea metropolitana de Barcelona. TMB és la unitat de gestió de dues empreses, una per al transport de superfície i l'altra per al transport subterrani. Aquests organismes presten el servei de transport col·lectiu de passatgers de la ciutat de Barcelona, així com de diversos municipis del seu àmbit d'influència, a través de dues xarxes de transport –la de superfície i la subterrània– que es complementen entre si i, alhora, comparteixen aquesta activitat amb les altres empreses del sector.

Per altra banda, amb l'objectiu de dur a terme les activitats de l'extinta CMB, es va crear la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (MMAMB), organisme voluntari format per 31 municipis. Les seves competències eren les següents: a) la construcció d'infraestructures: carreteres, carrers i places i la renovació dels centres històrics, jardins històrics, equipaments esportius i socials, entre d'altres; b) el manteniment de les platges i de la costa metropolitana i la creació, gestió i manteniment de la xarxa de parcs metropolitans; c) la planificació urbanística i la gestió de l'habitatge públic. Algunes d'aquestes funcions eren dutes a terme per l'Institut Metropolità de Promoció del Sòl i Gestió Patrimonial, IMPSOL, que s'encarregava de l'administració, gestió i explotació del patrimoni de la MMAMB. A més, l'IMPSOL era el responsable de la promoció de sòl industrial i residencial per a equipaments i espais oberts: parcs, zones verdes i zones esportives. També tenia competències en promoció d'habitatges, manteniment de costes i desenvolupament.

Aquest acord institucional, vigent fins fa poc, s'ha caracteritzat per la complexitat de l'existència de tres entitats a la mateixa

La superposició de diversos nivells de l'Administració local amb competències compartides va causar problemes i disfuncions

àrea metropolitana, cadascuna formada per un nombre diferent de municipis. Amb tot, va aconseguir un important grau d'eficiència, gràcies principalment a la voluntat dels municipis membres, tot i haver patit disfuncions creixents causades per diversos factors, com l'existència d'altres governs locals, com ara les comarques. La superposició de diversos nivells de l'Administració local (municipis, entitats metropolitanes, comarques i províncies) amb competències compartides va causar problemes i disfuncions.

La Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, aprovada pel Parlament de Catalunya, va modificar significativament la gestió d'aquest territori a través de la creació d'un govern metropolità de segon nivell, que ha substituït les dues entitats creades per la Llei 7/1987 i també la MMAMB. La nova Administració es compon de 36 municipis de l'àrea metropolitana de Barcelona i assumeix les competències de les entitats anteriors: transport públic, mobilitat, subministrament d'aigua, gestió de residus, infraestructures metropolitanes, parcs, platges i habitatge. També assumeix noves competències en el camp de la planificació urbanística i la mobilitat, el desenvolupament econòmic i la cohesió social i territorial. Aquestes competències són particularment importants per a la ciutat de Barcelona i, per extensió, per al desenvolupament i el posicionament internacional de Catalunya.

Aquesta entitat ha sorgit del nou Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006. Les comunitats autònomes tenen competències en la creació d'òrgans locals supramunicipals. D'aquesta manera, el nou Estatut estableix una nova reordenació de l'organització local, que s'estructura en municipis, comarques i vegueries (organismes que substitueixen les províncies). De la mateixa manera, s'estableix que les àrees metropolitanes han de ser reconegudes. Aquest fet, juntament amb els problemes funcionals descrits, ha donat lloc al nou organisme metropolità.

És important dir que l'aprovació de la creació una altra vegada de l'organisme metropolità, que va ser abolit el 1987, en aquesta ocasió va estar marcada per l'acord i la voluntat de consens

entre els partits polítics del Parlament de Catalunya, i això es va demostrar per l'aprovació per unanimitat de la nova estructura.

Pel que fa als òrgans de representació política, la nova entitat metropolitana és d'elecció indirecta i els òrgans executius són el Consell Metropolità, integrat per 90 consellers, la Junta de Govern i el president. Tots els alcaldes i regidors dels municipis de l'àrea metropolitana conformen el Consell Metropolità. El nombre de consellers que representa cada municipi varia en relació amb la seva població. El president és elegit pel Consell entre tots els alcaldes allà representats. La Junta de Govern assisteix el president en l'exercici de les seves funcions. Està formada pel president de l'Àrea Metropolitana i un nombre de regidors metropolitans nomenats pel president a proposta del Consell. Actualment, el president de l'Àrea Metropolitana és l'alcalde de la ciutat de Barcelona.

El nou organisme metropolità va començar a funcionar el juliol del 2011, després de les eleccions municipals de maig del mateix any.

5. Les despeses de l'AMB

L'any 2012, la despesa de l'AMB va ser de 540,62 milions d'euros, xifra que suposa 167 euros per habitant metropolità. Per fer-nos una idea de la dimensió que té l'AMB es pot afirmar que, la despesa feta pels 36 municipis que la integren va ser de 3.905 milions d'euros, és a dir, 1.205 euros per habitant, per tant, es pot afirmar que representa al voltant del 14% de la despesa d'aquests municipis. Per a l'any 2013, es preveu que aquesta augmenti un 6% i sigui de 572,99 milions d'euros.

Aquesta despesa està destinada a la prestació de serveis que es podrien classificar com a típicament metropolitans, dins dels quals destaquen els serveis de transport, amb el 36,8% del total del pressupost del 2013. Aquest servei es materialitza en la prestació conjunta dels serveis de transport públic de viatgers als municipis de la primera corona metropolitana que, d'acord amb la seva característica de continu urbà, requereixen una planificació i gestió integrada de la mobilitat. La segona destinació de la despesa de l'AMB són les actuacions de gestió i prevenció de residus, amb el 27,3% del pressupost. En tercer lloc, tenim les actuacions integrades al cicle integral de l'aigua (abastament i sanejament) amb l'11,1% i, finalment, les inversions i el manteniment del territori amb l'11,8% (quadre 3).

Pel que fa a la naturalesa econòmica de la despesa de l'AMB, el quadre 4 ens permet afirmar que es tracta sobretot d'una despesa

Quadre 3 Despeses per concepte de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB)

	2013*	
	Milers d'euros	En %
Serveis de transport	211.130	36,8
Actuacions de gestió i prevenció de residus	156.307	27,3
Actuacions integrades en el cicle integral de l'aigua	63.358	11,1
Actuacions en el territori: inversions i manteniment	67.646	11,8
Aportacions a institucions	16.508	2,9
Despeses d'estructura	37.624	6,6
Despeses financeres i amortització de crèdits	19.161	3,3
Altres despeses	1.255	0,2
TOTAL DESPESES	572.987	100

* Dades del pressupost inicial

Font: Elaboració pròpia a partir de l'AMB

sa corrent, que suposa el 85% del total de despesa, és a dir, és una despesa per prestació de serveis. Les dades de la classificació econòmica també possibiliten fer les observacions següents. En primer lloc, s'evidencia que gairebé la meitat de la despesa de l'AMB es destina a transferències corrents, especialment a empreses privades i entitats locals. En segon lloc, la compra de béns i serveis (com ara adquisició de material, subministraments, pagament de lloguers) representa més d'un terç del pressupost metropolità (34,5%), en què destaca el cost del material i subministraments. En tercer lloc, un 11,6% del pressupost de l'AMB es destina a operacions de capital, o bé en forma d'inversions reals que fa directament l'AMB (el 2,2% del pressupost), o fonamentalment a través de transferències que aquesta entitat atorga a altres ens perquè siguin ells els que facin la inversió (aquestes suposen el 9,4% del pressupost). Un altre aspecte que cal considerar és que el cost de la retribució del personal a càrrec de l'AMB representa tan sols el 4,7% del pressupost. Aquesta estructura econòmica del pressupost de despeses respon a la manera de gestionar els serveis que té l'AMB basada no en la prestació directa, sinó en la contractació d'empreses privades, públiques o altres tipus d'institucions. Finalment, les despeses financeres de l'AMB, és a dir, aquelles que estan lligades fonamentalment a l'endeutament suposen tan sols un 3,4% del total.

6. El finançament de l'AMB

El finançament de l'AMB està regulat pel títol V de la Llei 31/2010. Segons aquesta normativa, l'AMB es pot finançar

mitjançant un recàrrec sobre l'impost sobre béns immobles (IBI), altres recàrrecs sobre impostos municipals o de la Generalitat, taxes, preus públics, cànon i altres drets, quotes urbanístiques i contribucions especials, el producte de multes i sancions, transferències de la Generalitat i altres ens supramunicipals, participació en els tributs de l'Estat i de la Generalitat, les aportacions dels municipis que la integren, subvencions d'altres entitats, recursos procedents de la Unió Europea, els ingressos derivats del patrimoni i de les operacions

de crèdits i qualsevol altre recurs creat per finançar l'AMB. Per tant, l'AMB té les mateixes fonts de finançament que qualsevol altra administració.

Segons dades liquidades del 2012, els ingressos totals de l'AMB van suposar un total de 552,99 milions d'euros, xifra que suposa 171 euros per habitant. Per tal de poder relativitzar aquesta xifra es pot comparar amb els 1.306 euros per habitant d'ingressos que van disposar els 36 municipis que la integren.

Quadre 4 Despeses de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB)

Classificació econòmica

	2012		2013*	
	Milers d'euros	En %	Milers d'euros	En %
Despeses de personal	26.176	4,8	26.843	4,7
Compra de béns i serveis	184.403	34,1	197.620	34,5
Lloguers i cànon			394	0,1
Reparacions, manteniment i conservació			11.939	2,1
Material, subministraments i altres			185.133	32,3
Indemnitzacions per raó de servei			154	0,0
Interessos	1.786	0,3	1.438	0,3
Transferències corrents	248.301	45,9	261.146	45,6
A organismes autònoms de l'entitat local			750	0,1
A ens públics i societats mercantils de l'entitat local			49.558	8,6
A comunitats autonòmes			27	0,0
A entitats locals			96.773	16,9
A empreses privades			112.080	19,6
A famílies i institucions sense ànim de lucre			1.959	0,3
Total operacions corrents	460.666	85,2	487.057	85,0
Inversions reals	13.877	2,6	12.504	2,2
Transferències de capital	46.266	8,6	53.696	9,4
A ens públics i societats mercantils de l'entitat local			4.371	0,8
A entitats locals			43.245	7,5
A empreses privades			5.613	1,0
A famílies i institucions sense ànim de lucre			467	0,1
Total operacions de capital	60.143	11,1	66.201	11,6
Total despeses no financeres	520.809	96,3	553.258	96,6
Actius financers	9.506	1,8	2.006	0,4
Passius financers	10.301	1,9	17.723	3,1
Total operacions financeres	19.807	3,7	19.729	3,4
Total despeses	540.615	100,0	572.987	100,0

* Dades del pressupost inicial

Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i l'AMB

Quadre 5 Ingressos de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

	2012		2013*	
	Milers d'euros	En %	Milers d'euros	En %
Impostos	94.330	17,1	94.371	16,5
Recàrrec sobre l'impost sobre béns immobles (IBI)			94.371	16,5
Taxes, preus públics i altres ingressos del capítol III	153.038	27,7	136.919	23,9
Taxes			104.389	18,2
Taxes pel servei de tractament de residus			103.834	18,1
Altres taxes per dur a terme activitats de competència local			554	0,1
Preus públics			32.160	5,6
Servei de transport públic urbà			8.269	1,4
Altres preus públics			23.891	4,2
Altres ingressos diversos			370	0,1
Transferències	283.971	51,4	316.726	55,3
Transferències corrents	274.208	49,6	310.154	54,1
De l'Estat			4.300	0,8
D'ens públics i societats mercantils de l'entitat local			14.000	2,4
De societats mercantils, entitats públiques empresarials o altres organismes públics			68.744	12,0
Dels ajuntaments			150.311	26,2
De consorcis			72.758	12,7
Del FEDER			41	0,0
Transferències de capital	9.762	1,8	6.572	1,1
De societats mercantils, entitats públiques empresarials o altres organismes públics			4.996	0,9
Dels ajuntaments				
D'empreses privades			1.576	0,3
Altres ingressos	15.134	2,7	13.971	2,4
Ingressos patrimonials	14.573	2,6	13.971	2,4
Venda d'inversions reals	561	0,1	0	0,0
Total ingressos no financers	546.474	98,8	561.987	98,1
Ingressos financers	6.512	1,2	11.000	1,9
Total ingressos	552.986	100,0	572.987	100,0

Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i l'AMB

* Dades del pressupost inicial

Així, els ingressos de l'AMB suposen el 13% dels ingressos dels municipis que la integren (quadre 5).

Si es té en compte la importància relativa dels diferents ingressos que configuren el model de finançament metropolità, es pot afirmar que aquest es basa, fonamentalment en tres grans instruments: transferències, impostos i taxes i altres ingressos consignats en el capítol III del pressupost. Tal com es pot comprovar, aquests tres grans conceptes suposen el 96% del total

dels ingressos de què disposa l'AMB per finançar la seva despesa. La resta prové dels ingressos derivats del rendiment del patrimoni i dels procedents d'operacions de crèdit.

A continuació, s'analiza el detall de cada un d'aquests conceptes.

6.1. Recàrrec sobre l'IBI

El recàrrec metropolità sobre l'IBI, també anomenat tribut de la mobilitat, és l'únic ingrés impositiu del qual hores d'ara disposa

l'AMB. El recàrrec s'estableix per finançar el transport públic de viatgers en l'àmbit de l'AMB, és a dir, els autobusos, el metro i el tramvia. El tribut de la mobilitat fa més de 20 anys que s'aplica. Es va establir per primera vegada l'any 1992 amb un recàrrec del 0,06% fins arribar al 0,146% el 2013.

El 2012, l'AMB va recaptar amb aquest tribut un total de 94.330 milers d'euros, xifra semblant a la prevista en els pressupostos per a l'exercici 2013, on es consigna per a aquest recàrrec un volum d'ingressos de 94.371 milers d'euros.

Aquest és un recàrrec previst en la legislació d'hisendes locals com a recurs de les àrees metropolitanes, en concret, en l'article 153 del text refós de la Llei reguladora d'hisendes locals.

El recàrrec és un tribut de caràcter real, periòdic, que grava el valor dels béns immobles de naturalesa urbana o de característiques especials i que s'exigeix en els municipis de la primera corona metropolitana o zona tarifària ⁵. Aquest tribut s'exigeix als mateixos subjectes passius que l'IBI, però no s'aplica als béns de naturalesa rústica ni a les finques residencials que tinguin un valor cadastral inferior a 42.567,86 euros i que siguin utilitzades com a primera residència del propietari.

La base imposable del tribut de la mobilitat és, com l'IBI, el valor cadastral, que és una estimació del valor de mercat fixat pel Ministeri d'Hisenda. Aquest fet fa que tant l'IBI com el recàrrec siguin uns impostos que generen una recaptació molt estable en el temps, ja que graven una circumstància recurrent, com és el valor de l'estoc d'habitatges i terrenys. En la mesura en què augmenta el nombre de propietats que s'han de gravar, hi ha un efecte positiu en la recaptació. A més, com que la base (el valor cadastral) és un valor allunyat del preu de mercat, les possibles variacions de preus de mercat dels immobles no n'afecten la recaptació⁶.

⁵ En concret, s'aplica als municipis següents: Badalona, Barcelona, Castelldefels, Cornellà de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Gavà, l'Hospitalet de Llobregat, Montcada i Reixac, Montgat, el Prat de Llobregat, Sant Adrià de Besòs, Sant Boi de Llobregat, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Santa Coloma de Gramenet, Tiana i Viladecans.

⁶ Segons Espasa i Vilalta (2013), en el cas dels municipis catalans, la recaptació per l'IBI ha augmentat any rere any amb taxes superiors al 8%, fins i tot en els anys de recessió econòmica, cosa que ha fet que cada vegada sigui una figura més rellevant dins del sistema fiscal municipal. De fet, ha passat de representar el 49% dels ingressos impositius l'any 2005 a suposar-ne el 62% el 2010.

El tipus impositiu que s'aplica no pot excedir el percentatge fixat per la legislació d'hisendes locals i recau sobre el valor cadastral que constitueix la base imposable d'aquest impost. Aquest tipus consisteix en un percentatge únic que, amb caràcter general, el 2013 és del 0,146%. Ara bé, en el cas de béns immobles de característiques especials és del 0,2%.

Cal tenir en compte que s'hi apliquen importants bonificacions, del 60% de la quota íntegra per a immobles d'ús residencial quan sigui el primer any de tributació i del 50% en el cas de famílies nombroses sempre que els ingressos d'aquesta família no superin els 30.000 euros anuals. També s'aplica un topall de creixement entre dos anys consecutius en forma de reducció en la quota íntegra.

La gestió del tribut la pot fer directament l'AMB, la pot fer l'ajuntament amb el mateix rebut que l'IBI o la pot fer l'ajuntament amb rebut separat de l'IBI.

La justificació d'aquest tribut rau en el fet que el transport públic col·lectiu genera uns beneficis per a tots els ciutadans en forma de menor contaminació, trànsit i accidentalitat, entre d'altres, és el que s'anomena externalitats positives, que fan que s'hagi de fomentar. Una de les maneres més habituals és a través de la fixació d'uns preus que no cobreixin el cost total. En aquest sentit, el sistema tarifari és deficitari, ja que els usuaris només paguen una part del cost del servei, mentre que la resta s'ha de finançar amb instruments com el tribut de la mobilitat.

Un fet que cal tenir en compte és que, com que aquest recàrrec es calcula sobre la base imposable del cadastre, presenta la dificultat que aquests valors no estan unificats. En efecte, els valors cadastrals en els diferents municipis metropolitans han estat revisats en diferents anys, durant els quals han canviat els criteris de valoració, per la qual cosa aquests valors no són comparables. En conseqüència, l'aplicació d'un mateix coeficient a valors no comparables comporta un tracte desigual que genera problemes d'equitat.

6.2. Taxes i preus públics

La recaptació per aquests conceptes l'any 2012 va pujar a 153.038 milers d'euros, xifra que suposa el 27,7% del total d'ingressos de l'AMB. Per al 2013, està prevista una recaptació de 136.919 milers, el que significa el 23,9% del total d'ingressos metropolitans. Dins d'aquests, les taxes, amb un volum previst de 104.389 milers d'euros, són el concepte més important, i

“Les transferències són la principal partida del sistema de finançament de l'AMB i, entre aquestes, destaca la que prové dels ajuntaments, que suposa el 26,2% del total dels ingressos”

dins d'aquestes sobresurten les que s'apliquen per al finançament del servei de tractament de residus.

Les taxes pel servei i tractament de residus graven la prestació del servei de gestió de residus municipals, tant si es generen en domicilis particulars com si no s'hi generen. Els subjectes passius són els productors o posseïdors de residus i els que tinguin contracte de subministrament d'aigua potable, o el propietari de l'immoble en el cas que el contribuent no sigui titular del contracte de subministrament d'aigua. L'ordenança fixa tarifes i quotes en funció de diferents paràmetres, així com bonificacions i exempcions. Per als residus generats en domicilis particulars, la tarifa que s'aplica està en funció del tipus d'habitatge i el consum d'aigua. Cal assenyalar que s'han previst bonificacions en el cas de famílies nombroses, persones amb discapacitats o amb ingressos inferiors al salari mínim interprofessional i també per l'ús de les deixalleries metropolitanes.

Pel que fa a la taxa que s'aplica a residus no generats en domicilis particulars, les tarifes s'apliquen en funció de les fraccions de residus generades per cada activitat segons una classificació d'establiments i locals determinada en la mateixa ordenança. Per a un dels grups (F) de classificació definits (hotels, restaurants, hospitals i centres sanitaris, residències per a la tercera edat, centres d'ensenyament amb menjador) s'estableix l'aplicació d'un coeficient multiplicador en funció d'un consum mitjà mensual d'aigua. En aquest cas, es preveuen exempcions per a tots aquells que disposin d'un servei propi de gestió, recollida i tractament de residus o d'un servei municipal específic amb càrrec al productor de residus, que inclogui els costos de tractament. També s'inclouen una sèrie de bonificacions per a aquells que estableixin mesures dirigides a la millora de la gestió dels residus, per a associacions de veïns, sindicats, entitats religioses, partits polítics, ONG, fundacions d'interès públic, organismes públics d'investigació i locals sense activitat, entre d'altres.

Pel que fa als preus públics, els ingressos de caràcter voluntari que es destinen a finançar serveis que ofereix l'AMB com és, entre d'altres, el transport públic urbà, es preveu que el 2013 aportin un total de 32.160 milers d'euros, xifra que suposa el 5,6% del total dels ingressos.

6.3. Transferències

Les transferències són la principal partida del sistema de finançament de l'AMB i, entre aquestes, destaca la que prové dels ajuntaments, que suposa el 26,2% del total dels ingressos. Aquestes aportacions es fan per dues modalitats: les aportacions municipals basades en la participació sobre els ingressos de l'Estat (PIE) i les aportacions calculades sobre l'IBI.

L'AMB percep anualment una aportació municipal calculada sobre la participació de cada municipi en els ingressos estatals. Les aportacions que fan els municipis per aquest concepte són diferents segons la mida de la població, ja que aquesta determina una manera diferent de calcular la pròpia participació municipal en els ingressos de l'Estat. Així, els municipis amb població superior a 75.000 habitants aporten un percentatge sobre els abonaments percebuts en concepte de cessió de tributs i de fons complementari de finançament. Els municipis amb població inferior a 75.000 habitants, el 9% sobre els abonaments rebuts en concepte de participació en els tributs de l'Estat. Cal tenir en compte que, en ambdós casos, s'exclouen del càlcul les percepcions per compensació de la pèrdua de la recaptació municipal per l'IAE.

Pel que fa a les aportacions municipals calculades sobre l'impost de béns immobles (IBI), aquestes es calculen aplicant un percentatge a la base liquidable de l'impost de béns immobles dels municipis integrants de l'AMB.

Les transferències procedents de consorcis són també una font de finançament molt important, ja que suposen el 12,7% del total dels ingressos de l'AMB. Es tracta de l'aportació de l'Autoritat del Transport Metropolità (ATM) per la gestió del servei. Finalment, les transferències de societats mercantils, entitats públiques o altres organismes públics són també altament rellevants ja representen el 12,0% del total dels ingressos.

7. Conclusions

- Dos aspectes importants que s'han d'analitzar de les àrees metropolitanes són la governança i el finançament.
- La governança de l'AMB respon al model de creació d'una

entitat metropolitana que proveeix serveis públics al llarg del territori metropolità. L'anàlisi del sistema comparat ens diu que, en general, el govern de l'entitat és electe i disposa de considerable autonomia financera i de gestió. En el cas de l'AMB s'ha de dir, però, que el govern és d'elecció indirecta, la qual cosa sempre suposa que té menys representativitat. Entre els avantatges d'aquest tipus d'estructura, hi ha que afavoreix la coordinació en la prestació de serveis, permet aprofitar les economies d'escala, internalitzar possibles externalitats i millorar la recaptació de recursos per mitjà d'una millor coordinació en l'administració dels impostos. Entre els factors negatius, destaca la pèrdua de poder del govern local (aquell més proper als ciutadans) i la creació de conflictes intergovernamentals.

- El model de governança de l'AMB té poc recorregut, ja que l'ens es va crear el 2010. Per tant, és aviat per dir si és un model eficient. De tota manera, en el seu favor cal dir que ha vingut a substituir un model caracteritzat per la complexitat de l'existència de tres entitats en la mateixa àrea que va portar certes disfuncions. També cal dir que la superposició de diversos nivells de l'Administració local (municipis, entitat metropolitana, comarques i província) en una mateixa zona geogràfica pot portar problemes. Per tant, seria adient simplificar l'Administració local en la zona metropolitana, si més no suprimint el nivell d'Administració comarcal.
- L'AMB subministra els serveis típics assignats a aquestes entitats, com ara el transport, l'abastament d'aigua i el tractament de residus, entre d'altres.
- El finançament de l'AMB respon al model tradicional, ja que com a figura tributària té la imposició sobre la propietat immoble, que gaudeix de molts avantatges com a figura impositiva local. No obstant això, el seu pes relatiu és relativament baix, el 16,5% del total d'ingressos, en comparació amb altres entitats metropolitanes. No seria desaconsellable que en el futur es potenciés aquesta figura impositiva, malgrat que s'estableix sobre uns valors cadastrals que no estan unificats entre els municipis metropolitans, ja que han estat revisats en anys diferents. Aquest fet va en detriment de l'equitat interterritorial, ja que es dona un tracte desigual als municipis en funció de l'any de revisió.
- Les transferències intergovernamentals són la font principal de finançament de l'AMB (55,3% del total d'ingressos) i les més importants són les que provenen dels municipis. Les taxes i preus públics també tenen un paper rellevant (23,9% del total d'ingressos), figures molt adients per al finançament de serveis com ara el transport públic. ■

Bibliografia

- Bahl, R.** (2010). "Financing Metropolitan Cities. A U. C. Governments". *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century, Second Global Report on Decentralization and Democracy (Draft ed.)*. Barcelona: UCLG.
- Bahl, R.; Linn, J.** (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Bosch, N.; Espasa, M.; Montolio, D.** (2013). "Should large Spanish municipalities be financially compensated?". *Costs and benefits of being a capital/central municipality* (Working paper de l'IEB núm. 2013/006). Barcelona.
- Bosch, N.; Espasa, M.; Solé-Vilanova, J.** (2013). "Governance and Finance of Large Metropolitan Areas in Federal Systems: The Case of Spain". A: E. Slack (ed.). *Governance and Finance of Metropolitan Areas in Federal Systems*. Oxford University Press Canada (pròxima publicació).
- Bosch, N.; Solé-Vilanova, J.; Curto, M.** (2011). "Governança i finançament de les àrees metropolitanes". *Informe del grup de treball sobre finances metropolitanes*. Barcelona: Consorci de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.
- Espasa, M.; Vilalta, M.** (2013). "Una diagnosi de la situació actual de la hisenda dels municipis de Catalunya". *Nota d'Economia* (núm 101, p. 9-31).
- Roig, J.; Haro García, J. L.** (2011). "La Ley Metropolitana de Barcelona, una oportunidad para el territorio". *Informe IEB sobre federalismo fiscal en España 2010*. Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona.
- Tomàs, M.** (2009). *La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord*. Barcelona: Diputació de Barcelona (Col·lecció Estudis, Sèrie Govern Local).
- Trullen, J. (dir.)** (2013). *Bases per a una nova estratègia metropolitana econòmica i social. Anuari Metropolità de Barcelona 2012*. Barcelona: Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

BARCELONA

UN NOU MODEL DE GESTIÓ ECONÒMICA PER A UNA POLÍTICA DE FUTUR

EL PACTE ENTRE LA POLÍTICA I LA GESTIÓ

Jordi Joly i Lena

Gerent d'Economia, Empresa i Ocupació
Ajuntament de Barcelona

Un dels principals reptes que haurem d'assolir a l'hora d'afrontar la competitivitat que exigeix l'entorn internacional actual és el fet de disposar de territoris governats amb criteris professionals, també polítics i ideològics, però professionals. El desplegament de l'activitat emprenedora, innovadora, inversora i empresarial, font d'ocupació i creixement, només es produirà en aquells entorns que n'afavoreixin les millors condicions. L'assoliment d'aquesta realitat està condicionat en gran mesura per la política i el sector públic. Això, però, no es pot fer a qualsevol preu, i aquí comencen les grans dificultats que exigeixen màxima professionalització i la capacitat executiva de la gestió que es desenvolupa a través de les organitzacions públiques (l'Administració).

El millor i necessari interlocutor que pot tenir un sector privat global i potent és una política i unes organitzacions públiques modernes, i tant o més competitives que aquest. Els territoris que assoleixin aquest equilibri professional publicoprivat seran els que tindran els actius clau per construir l'escenari ideal d'un creixement econòmic sostenible i que garanteixi les bases d'un estat del benestar de qualitat i sostenible.

La millor defensa del ciutadà són les seves institucions; és precisament un dret del qual disposa i un deure de la política garantir-ho. La defensa dels interessos individuals en un entorn complex com l'actual només es pot assolir amb estructures polítiques tecnificades i organitzacions públiques que persegueixin l'excel·lència en la seva gestió i responsabilitats. De tot això, en podem trobar casos pràctics i puntuals arreu del món, i també entre les nostres organitzacions públiques podem detectar casos exemplars. Som, però, molt lluny encara de l'establiment d'aquesta cultura.

Una orientació a resultats i a l'harmonització europea en matèria de finances públiques

Molts són els factors que responen a una autèntica professionalització i excel·lència en la gestió de les organitzacions i empreses públiques. Un de bàsic i fonamental és l'orientació a un compte de resultats. La política i les organitzacions públiques tenen compte de resultats, per si algú encara ho dubtava.

La cultura de l'Administració clàssica partia de la base que la gestió pública, a diferència de la privada, no busca benefici econòmic, i per tant l'orientació a un compte de resultats econòmicofinancer

no era una necessitat per a pràcticament cap organització pública. Tot plegat ha anat conformant una cultura consolidada durant molts anys que ens ha portat a unes legislacions que no estan tampoc pensades a tal efecte i objectiu, en definitiva, les bases ideals per a unes finances públiques insostenibles.

Aquest compte de resultats s'ha de calcular sobre la base d'uns criteris homogenis i definits en el marc de la Unió Europea, els criteris del sistema europeu de comptes (SEC o ESA, per les seves sigles en anglès, *European System of Accounts*). Si volem ser europeus i volem donar exemple de rigor, hem de començar per presentar els comptes amb tota transparència i de forma comparable amb qualsevol altra Administració pública. La cultura financera, la gestió econòmica i pressupostària d'una Administració i d'un Govern conformen els fonaments de la confiança en la institució que representen.

Un Govern, ha de garantir que l'execució pressupostària tingui sempre l'orientació cap a un compte de resultats final; un compte de resultats que cal monitoritzar en tot moment, controlat tal com ho fa l'empresa privada. De manera constant i periòdica, cal disposar de comptes de resultats provisionals i definitius.

Tot això, que sembla tan bàsic i fonamental, no ha estat practicat gairebé en cap Administració pública de l'Estat espanyol, i les conseqüències les estem patint de valent. Necessitem fer un pas endavant i construir la democràcia del futur, una democràcia representativa professionalitzada, a la qual se li exigeixin resultats en benefici de la societat.

Mesures de govern clau i planificació financera

Immersa en un context i entorn de grans turbulències financeres i perill de contagi, Barcelona ha imposat un objectiu absolutament prioritari: la preservació de la solvència i la liquiditat de la institució.

Les dues primeres mesures que es van prendre el setembre del 2011 ja posaven uns fonaments absolutament imprescindibles per a la construcció d'una política que preservés l'estabilitat, el compromís amb la utilització rigorosa dels recursos públics, els objectius d'estabilitat i, en definitiva, una imatge externa de l'Ajuntament de Barcelona que afavorís un entorn de confiança i de creixement econòmic tan necessari en uns moments com els actuals.

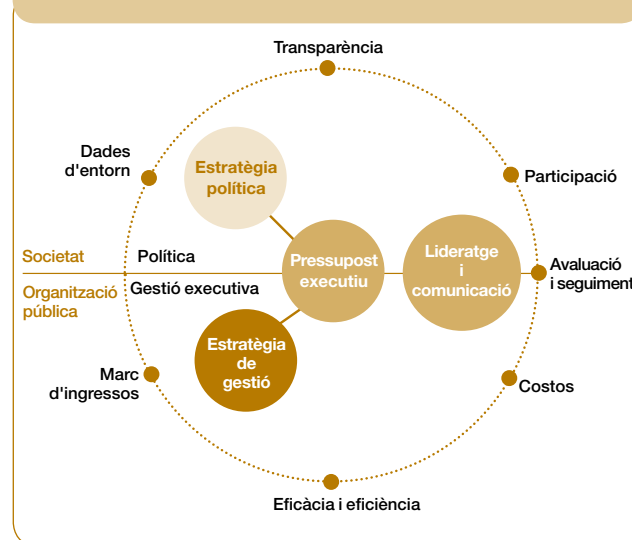
La primera mesura va ser l'orientació de la planificació financera, la confecció dels pressupostos i el resultat dels comptes

“La transparència passa per presentar un compte de resultats clar i transparent, homogeni i harmonitzat d'acord amb allò que estableix la normativa europea”

públics en termes del sistema europeu de comptes com a mesura de transparència, control i màxima concreció del que és el resultat econòmic de la institució i la seva capacitat o necessitat de finançament. Barcelona, el 2011, va fer una orientació decidida envers els criteris europeus, d'Eurostat, i d'aquesta manera es va avançar al que després esdevindria una llei fonamental, la Llei d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LEPSF).

Les administracions públiques tenen compte de resultats, i aquest aboca un resultat en forma de capacitat o necessitat de finançament (superàvit/dèficit). La transparència dels comptes públics passa per aquí, per presentar un compte de resultats clar i transparent, homogeni i harmonitzat d'acord amb allò que estableix la normativa europea respecte de la comptabilització dels comptes públics des de l'any 1995, i de nou ara actualitzada el 2010; és quelcom que ens ha costat molt d'entendre al nostre país, ja que les normatives pressupostàries, comptables i de liquidació dels comptes públics no estan pas pensades tenint en compte aquesta necessitat actual i això comporta grans confusions. Altres estats i variables complementaran el

Esquema 1



S'ha posat en marxa una nova organització i un model de gestió que posa l'èmfasi en la construcció d'una organització pública moderna i àgil, a l'altura de les necessitats de la societat actual

conjunt dels comptes (comptabilitat pressupostària, financera, romanents de tresoreria, altres perímetres de consolidació), però mai aquests altres estats i resultats pressupostaris poden substituir el principal, ni portar-nos a una confusió generalitzada que impliqui no saber quin és el resultat de la institució en termes de dèficit o superàvit. Resultat només en pot existir un, i aquest no és cap altre que aquell que determina el sistema europeu de comptes. Estem parlant de comptes públics, estem parlant de diners públics, tenir un resultat únic, harmonitzat i traçable en forma de capacitat o necessitat de finançament és un mínim imprescindible bàsic per presentar-se davant de tercers amb tota fiabilitat i garantia.

La segona mesura de govern, que s'assolirà sense cap mena de dubtes si es compleix estrictament la planificació en termes SEC abans esmentada, és el pagament a tots els proveïdors en un màxim de 30 dies a comptar des del registre de la factura. Aquesta mesura, a part del que implica com a compromís amb la pròpia responsabilitat gestora, té un seguit d'efectes absolutament rellevants:

- Dóna liquiditat als proveïdors de l'Administració pública: ja podem anar demanant liquiditat als bancs si l'Administració en la seva pròpia administració de recursos no és capaç de complir amb les seves obligacions a termini.
- Garanteix uns processos ràpids, àgils i flexibles: estar molt atent a l'evolució i el seguiment de tot allò que es contracta des de l'Administració, evitant que les comprovacions de les tasques efectuades, les factures, les recepcions d'obra i altres responsabilitats de l'Administració es quedin adormides o dins dels calaixos.
- És un indicador que en cas que es compleixi posa de manifest un element absolutament important i rellevant amb vista a l'objectiu de solvència i liquiditat. Aquest indicador, del qual se'n fa un seguiment escrupolós amb caràcter mensual, garanteix, en cas de complir-se, que la institució està forta, i de ben segur que no es pot aconseguir aquest objectiu sense una situació d'estabi-

litat i amb les finances controlades. És, doncs, una autèntica garantia a la vegada que una bombona d'oxigen per al sector privat i les seves relacions amb els pressupostos públics.

Cal esmentar que l'Administració pública a l'Estat espanyol, en temps de bonança, de forts creixements econòmics i fora de la crisi actual, de mitjana sempre ha pagat de manera dramàtica els seus proveïdors; això ja hauria d'haver estat un símptoma molt negatiu al seu moment.

Un model de gestió amb uns objectius financers clarament definits

Conjuntament amb aquestes mesures, s'ha posat en marxa una nova organització i un model de gestió que posa l'èmfasi en la construcció d'una organització pública moderna i àgil, a l'altura de les necessitats de la societat actual, capaç d'optimitzar els recursos a través de les pròpies competències gestores i fugint d'actituds de retirada (de sector públic) pròpies d'altres administracions i determinats enfocaments legislatius nous.

Dins del que s'ha establert com a marc estratègic, el full de ruta del Govern municipal comença amb la planificació financera per al mandat 2012-2015, s'hi determinen el que són els objectius actuals i que conformen la base de la confiança i la recuperació econòmica, amb la finalitat de convertir Barcelona en motor de país. Com ara:

- estabilitat pressupostària;
- estalvi brut, en termes SEC (diferència ingressos corrents - despesa corrent), del 15% sobre ingressos;
- no superar en cap cas el 60% de l'endeutament sobre ingressos corrents;
- no tenir pagaments pendents amb proveïdors (pagaments a màxim 30 dies).

És important recordar que Barcelona és l'única ciutat que audita els seus comptes externament, a banda del propi control de la intervenció. Està sotmesa, doncs, a un rigorós control intern i extern. A la vegada, la seva situació creditícia està sotmesa a l'anàlisi de les tres principals agències de ràting, Standard & Poor's, Moody's i Fitch. Valors aquests propis de Barcelona, forts valors diferencials i de cabdal importància, que haurien de ser un fet habitual a totes les Administracions, com a mínim les grans; malauradament, no és així.

Continuem immersos en una conjuntura econòmica molt difícil. Davant d'aquest entorn, Barcelona estableix l'objectiu de reo-

Quadre 1 Estratègia, alineament, transparència i sostenibilitat

1. Prioritats/estratègia	2. Pressupost executiu	3. Pressupost	4. Compte de resultats
- Objectius de ciutat (política) - Objectius estratègica (management)	- Basat en objectius - Lògica de gestió per arribar al pressupost d'ordenació del diner públic - Pla d'operacions - Accions	- Pressupost tradicional - Partides	- Capacitat/necessitat de finançament - Sistema europeu de comptes - Objectius financers - Liquiditat
DEFINICIÓ ESTRATÈGICA	ALINEAMENT	TRANSPARÈNCIA	SOSTENIBILITAT

riantar, preservar i garantir la solvència de la institució, aïllant-la dels efectes provinents del conjunt de les finances públiques en l'àmbit de l'Estat; això juntament amb el treball, l'esforç i el compromís de tots permetrà encarar el futur amb confiança.

Com a resultat de tot plegat tenim el benestar de les persones i la reactivació econòmica. A partir d'aquests eixos fonamentals, la definició de prioritats esdevé un element clau i un nou model de gestió s'està implantant amb intensitat amb la finalitat d'assolir la fusió entre estratègia, pressupost i resultats econòmics. Un pacte entre la política i la gestió professional: només mitjançant organitzacions competitives i professionals es pot desenvolupar la millor política de futur per a la nostra ciutat.

Barcelona té potencial i capacitat per esdevenir la punta de llança de la recuperació econòmica del nostre país. Si algú pot actuar de motor per a la recuperació, és la ciutat de Barcelona i la seva àrea metropolitana.

Barcelona disposa d'una economia diversificada, que combina l'excel·lència en àmbits tradicionals amb l'empenta de sectors estratègics de futur. Una economia oberta al món que malgrat la conjuntura econòmica adversa i la feblesa de la demanda està excel·lint en àmbits vinculats a l'exportació. Es disposa, doncs, d'un bon teixit econòmic, amb una indústria competitiva, serveis de qualitat, i amb un sector turístic fort i creixent.

Cal continuar potenciant els nous sectors emergents, aquells que són font de futur i de creació de nova ocupació i, a la vegada relacionar-los amb nous processos i activitats de base industrial. L'Administració i les empreses han d'aconseguir el màxim rèdit d'un valor extraordinari que és el de la marca Barcelona i els seus actius. La ciutat és també la capital mundial del mòbil fins a l'any

2018. Aquesta és una oportunitat d'atracció de talent i de captació d'inversions única, i que va molt més enllà de la celebració del congrés. Es treballa amb gran intensitat en el llegat industrial que tot plegat ha de significar per a la ciutat i per anar molt més enllà de les pròpies potencialitats que ofereix l'exposició anual a través de Fira de Barcelona.

La posició estratègica de Barcelona i la seva infraestructura logística és un avantatge competitiu que tampoc no es pot desaprofitar. L'àrea metropolitana disposa d'un conjunt d'actius que, funcionant a ple rendiment i de manera coordinada, presenten un potencial únic a Europa; en definitiva, al servei de la competitivitat del continent. Cal ser al costat de les empreses que volen fer apostes de futur i, sobretot, cal ser al costat del fort teixit de la petita i mitjana empresa propi del nostre entorn, una empresa amb alta capacitat innovadora i emprenedora. Amb l'esforç i compromís de tots, sector públic i sector privat, Barcelona pot encarar el futur amb la confiança no només de superar la situació actual sinó de sortir-ne més forts i més ben situats en l'escenari global.

Estratègia, alineament, transparència i sostenibilitat

Economia, política, pressupostos, finances, gestió, estratègia... un conjunt de temàtiques que formen part d'un mateix tot. Uns elements en depenen i condicionen els altres. Només les institucions madures, amb organitzacions degudament preparades i estructurades, amb persones al capdavant que puguin veure les interrelacions i la imatge global estaran en disposició d'entendre que la sostenibilitat de les finances va molt més enllà del simple control i gestió econòmica. Competitivitat i sostenibilitat financera, aquest és el gran equilibri; no n'hi ha prou de tenir una Administració que vol ser competitiva però de manera ineficient o insostenible, tampoc no ens podem conformar

amb una organització sanejada quan el cost d'oportunitat per la pèrdua de competitivitat d'aquesta sigui la moneda de canvi. Cal, doncs, ser competitiu i garantir la sostenibilitat.

El que fa el sector públic, l'impacte de la seva gestió i serveis, l'impacte de les seves finances, condiciona fortament, i cada vegada més i més, el seu entorn més immediat. Els entorns socioeconòmics depenen en gran mesura de la qualitat institucional i professional del seu sector públic. Gestió pública, finances públiques i creixement econòmic guarden una relació molt estreta, i correspon a la política i al sector públic en general vetllar per allò que està en la seva responsabilitat més directa, possible i tangible. Ho resumeixo amb l'expressió "predicar amb l'exemple", abans de construir grans ideologies o missatges per als altres, comença i no oblidis mai de fer bé allò que et correspon a tu i és competència teva, a partir d'aquí pots començar a construir projectes de futur que involucrin tercers, que configurin territori i entorn de credibilitat.

Així, doncs, les millors finances públiques són aquelles que tenen com a base un model cultural complet, que involucren tots els actors que en determinen la possible sostenibilitat i que incideixen de manera clara sobre aquesta. No és cap casualitat que les agències de ràting per valorar el nivell d'una determinada organització pública tinguin tant en compte el marc institucional i la qualitat del *management* en tots els seus àmbits; em refereixo al *management* de les diferents polítiques públiques i al mateix *management* financer.

Tot i la duresa i el fort impacte que ha tingut la crisi els últims anys, la ciutat de Barcelona ha presentat repetits informes altament positius per part de les tres agències de ràting que l'analitzen. Els resultats favorables de les últimes liquidacions en plena estabilitat i evitant qualsevol dèficit, conjuntament amb una forta política de liquiditat, han estat determinants. Però la condició necessària i imprescindible més rellevant ha estat la capacitat de l'organització per demostrar convenciment i seguretat política i directiva envers els objectius financers, envers una gestió altament professional, envers una estructura que és perfectament conscient dels reptes als quals s'enfronta i dels objectius que vol assolir. El manual de teoria econòmica ens diria que una ciutat com Barcelona, que forma part d'un entorn i un Estat subjecte a una forta tensió creditícia, té tots els elements per caure en el contagi, així de simple, per motius de conjuntura, d'afectació general, supramunicipals, polítics, de tot tipus, tot jugaria a la contra de la ciutat de Barcelona. La realitat, però, ha estat tossudament positiva i l'esforç de canvi i el nou impuls de l'Ajuntament de la capital de

Catalunya ha tingut recompensa, posant de manifest que no només aguanta el fort impacte i l'entorn, sinó que n'està sortint reforçada com a motor de recuperació.

Disposar de bones polítiques pressupostàries, d'una bona gestió comptable, de planificació financera, de control de l'ingrés i de la despesa, d'anàlisi de l'eficiència, de costos, tot això no deixa de ser un mínim indispensable per poder optar a un estadi superior, un estadi que sigui capaç d'interioritzar una estructura econòmica completa, al servei del funcionament institucional, estratègic i executiu del conjunt de la institució.

Les finances comencen en la cultura política de la institució i en el model de gestió professional que tingui desenvolupat, no en els sistemes de control. Quan aquests detecten anomalies, ja hem fet tard. Són sistemes, aquests, de garantia, sens dubte necessaris, però no de responsabilitat gestora i promotora; és lògica *ex post*, mentre que el *management* ha de seguir lògica *ex ante* amb vocació d'anticipació als esdeveniments. Les maquinàries clàssiques ja no poden continuar sent el model per a unes organitzacions que requereixen ser fortes i àgils, capaces de donar respostes immediates, de preveure els esdeveniments, capaces d'adaptar-se al canvi de manera constant perquè el ritme no el marca l'Administració, el ritme el marca l'entorn, la innovació, el coneixement, les tecnologies, en definitiva les persones amb la seva activitat i necessitats, el servei públic ha d'estar, com la mateixa paraula indica, al seu servei, amb tot l'esforç que impliqui.

Ens cal, doncs, proactivitat i altes dosis de capacitat executiva, característiques aquestes poc habituals en les estructures dels nostres sistemes administratius i organitzatius del sector públic. Moltíssima feina ens queda per endavant al sector públic, moltes són les dècades perdudes en aquest tema.

Gestió, pressupostos i planificació financera, tot ha de formar part d'un mateix contínuum, d'una mateixa orientació. Anant encara més a l'origen, cal afegir un element addicional, de cabdal importància, la determinació estratègica, la determinació de les prioritats que corresponen específicament a l'àmbit polític. És aquí on neix el camí cap a la sostenibilitat o la insostenibilitat: en la cultura política, en l'existència dels processos i models decisoris que facilitin la tasca de cadascun dels òrgans i actors, sense interferències per part d'interessos de determinats col·lectius de l'àmbit públic. A la política el que correspon a la política i a la gestió el que correspon a la gestió. Formen les dues, política i gestió, una continuïtat indissoluble, una no es pot desprendre de l'altra.

Fins avui, la política mai no ha volgut entendre que, per convertir les idees en realitat, necessita capacitat professional i executiva

És absurd, avui dia, defensar que la lògica política no és la lògica de la gestió. Qui defensi aquest punt de vista hauria de matissar que la mala política o la política de baixa qualitat continua una lògica diferent de la de la gestió, ja que una bona política o de qualitat només pot ser aquella que rebi el suport d'estructures professionals i capacitades per poder executar i portar a terme allò que l'orientació política ha decidit i ha determinat.

Quina política volem en el futur?

Quantes vegades hem escoltat o hem llegit que el problema de les finances públiques, i en general de la política, era la caiguda dels ingressos a causa de la crisi? Doncs aquest no era el problema clau, no era l'arrel; aquesta només la trobarem en una mala cultura política, d'una política allunyada de la gestió, una política que no volia ser conscient que aquest món actual només funciona amb alta capacitat professional, que de la professionalitat en surt la confiança. La manca de professionalitat porta a no entendre ni saber valorar coses tan importants com la transparència, la necessitat de controlar els diners públics com a primer tresor que ha de ser preservat en benefici de les persones i la societat en el seu conjunt, la sostenibilitat, l'ètica i un llarg etcètera de valors, que haurien de ser els propis de tot aquell que es dediqui a la cosa pública.

Fins avui, la política mai no ha volgut entendre que, per convertir les idees en realitat, necessita capacitat professional i executiva, i aquesta capacitat només la té disponible a través de les organitzacions públiques. L'Administració pública és, en definitiva, la gran empresa que tots els ciutadans tenen a la seva disposició per construir entorns de confiança, competitiu i sostenibles.

Reformar els partits polítics ja no és suficient, ens cal una reconstrucció de base zero. Els partits són insubstituïbles, però què els passa actualment? Que han quedat orfes de definició de funcions. Aquestes no estan determinades ni garantides enlloc, així, entre d'altres pròpies de la seva estructura ideològica, podrien ser:

- Tenir voluntat expressa de govern i capacitat per poder accedir-hi amb garanties.

- Ser agent de promoció i desenvolupament d'una política de qualitat.
- Cercar, identificar i promocionar les persones que presentin les millors capacitats per accedir a posicions polítiques de govern.
- Cercar, identificar i promocionar les persones professionals que presentin les millors capacitats per accedir a posicions d'alta direcció, posicions que no s'han d'entendre com a polítiques ni funcionaries, i que han de ser autèntica font de lideratge de les organitzacions públiques i la seva administració.
- Promoure acords de formació complementària amb les principals universitats i escoles de negoci per a aquelles persones que puguin estar interessades en la vocació pública i política.
- Establir un codi ètic i organitzatiu molt estricte dins les noves estructures dels partits polítics que quedin blindades i auditades per llei de manera constant i pública.

Tot plegat pot semblar avui dia ciència-ficció, però si aquesta fos la direcció, res no hauria d'impedir un finançament públic fort a aquest tipus d'organitzacions en benefici de la col·lectivitat. És, en definitiva, el resultat d'una democràcia representativa avançada. Plató ens deia que el gran risc i problema de l'excés de democràcia era l'excés de la llibertat mal entesa i que aquesta era la font del pas cap a la tirania. Avui, aquest cicle conceptual ha d'estar més que superat. El canvi de cicle no pot ser un pas enrere, seria impensable; ha de ser, ans al contrari, un nou pas endavant. Parlar d'una democràcia d'estructura d'accés professional i de la professionalització de la política és un símptoma d'equitat social en tota regla per molt que es pugui fer demagògia amb l'afirmació, que ho preguntin als ciutadans en cadascuna de les seves professions i llocs de treball. Aquest, però, és un tema que requereix un altre text amb detall de fons i que no és el motiu del present article, no per això he volgut deixar de manifestar-ho.

Tot això, però, no serà possible si no es destermen els comportaments grupals, de faccions i demagògics, basats en l'enfrontament constant a qualsevol altra opció, sense cap control organitzatiu de qualitat, sense identificar ni analitzar les capacitats de les persones que formen part de les militàncies clàssiques que accedeixen a estructures executives a base d'anys i amb clara opció d'ocupar posicions polítiques de primer nivell només per fidelitat i seguidisme a un col·lectiu determinat.

Són els nous partits i les noves organitzacions que han de néixer d'aquesta situació que han de garantir els principals filtres a una activitat tan noble, principal per a la societat i extraordinària-

Que l'economia és cíclica en el temps és quelcom bàsic. Per tant, les finances públiques han de treballar sempre tenint en compte escenaris pluriennals

ment complexa com és la política i la gestió pública. L'estabilitat de les finances públiques depèn fonamentalment de la capacitat de fixar objectius i pressupostos rigorosos, a la vegada, però, d'una forta capacitat professional per a la seva planificació, proposta i execució. Tots aquests elements, per ser efectivament viables, han d'anar acompanyats d'una voluntat política clara i sovint diferent de la clàssica en molts aspectes; abandonar la demagògia basada en el tactisme immediat per passar a prendre les decisions que necessiten d'explicacions amb un esforç tècnic addicional no és una pràctica habitual en molts sistemes i cultures polítiques.

Els pressupostos i el resultat de la seva execució, en definitiva, la gestió de les finances públiques i l'acció de les administracions és un component fonamental de la capacitat de creixement d'una economia i d'un entorn econòmic. No es pot crear un entorn de prosperitat, d'oportunitats empresarials, d'innovació i creativitat sense que el sector públic prediqui amb l'exemple. No es pot demanar a les empreses que cada dia siguin més competitives i innovadores mentre la gestió dels diners públics no demostra que, per part seva, compleix les competències que li són pròpies.

Les coses estan canviant, l'èxit futur de la innovació, la recerca i el coneixement necessiten d'una política i una gestió públiques de qualitat i professionalitzades. Si no es disposa de l'entorn de confiança adequat, les empreses, els actors i les organitzacions implicades no podran avançar amb totes les seves potencialitats i capacitats. Dos exemples ens serveixen per il·lustrar-ho en matèria de polítiques públiques d'àmbit europeu: els nous fons europeus, els fons de cohesió de l'Agenda 2020 s'enfoquen de manera clara cap a aquells projectes que en efecte siguin creadors d'entorns d'oportunitats i creixement. Si Europa vol ser efectivament un continent competitiu, sap a la perfecció que la competitivitat no es pot basar en el finançament de noves infraestructures i equipaments si aquests no responen a una estratègia de desenvolupament clarament definida on el factor creació d'entorn és quelcom clau.

Un altre exemple en aquest mateix sentit és la creació del Centre Europeu per a la Transformació dels Governos, una iniciativa

que impulsa la reforma i transformació competitiva del sector públic i els governs, la política. Per si mateix, l'enfocament donat ja és una bona notícia però el que crida més l'atenció és que tractant-se d'un tema de reforma de l'Administració pública, sigui impulsat pel comissari i la Direcció General de Recerca i Innovació. Una àrea política enfocada a la competitivitat empresarial a partir de la recerca i la innovació es preocupa directament per tal que els Governos i les Administracions compleixin la seva part i s'adaptin també al canvi i a les demandes dels entorns actuals, un canvi de tendència molt rellevant.

Que l'economia és cíclica en el temps és quelcom bàsic, i per tant, les finances públiques tenen l'obligació de treballar sempre tenint en compte escenaris pluriennals. Malauradament, el context d'una societat en què els fluxos d'informació a tots nivells són ja immediats, a la política clàssica li resulta cada dia més difícil construir i defensar escenaris de sostenibilitat que tinguin en compte diferents anualitats. Qualsevol nou recurs econòmic s'ha de posar a disposició de la despesa pública de manera immediata, aquest és un problema realment greu que impossibilita els gestors financers fer la política necessària per garantir la sostenibilitat que després tothom reclama.

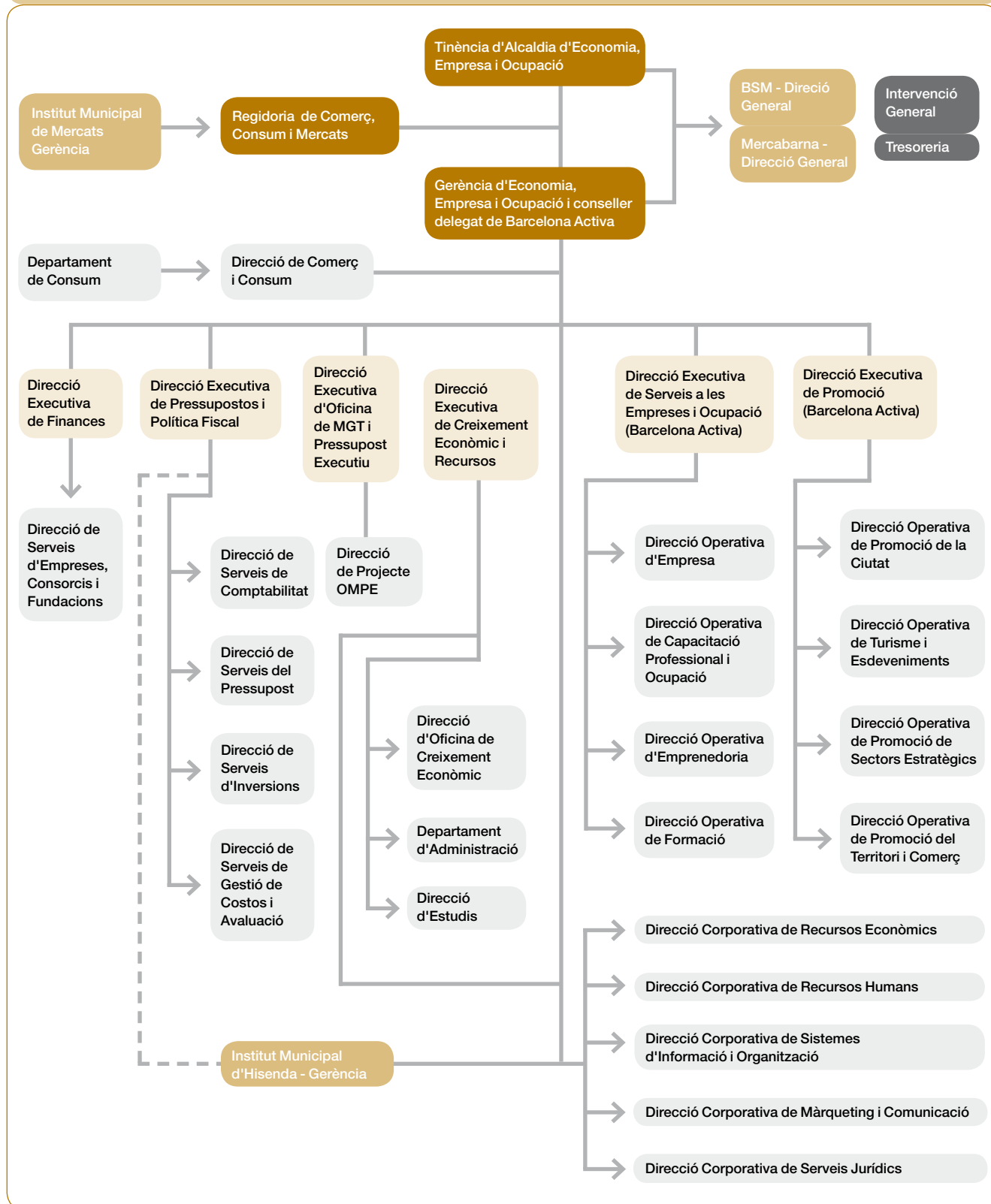
Amb les finances públiques, algunes administracions s'han atrevit a fer tot allò que mai no faria cap dels seus responsables amb les finances de casa seva. És, en molts casos, una qüestió d'aplicar senzillament el sentit comú. No ens enganyem, les millors decisions en finances són aquelles que prendriem qualsevol de nosaltres aplicant el sentit comú; aquesta és una característica pròpia dels millors professionals en gestió i finances públiques.

La política en general dona actualment ple suport al rigor econòmic i financer davant els devastadors efectes provocats per la fallida de la caixa en moltes administracions però això és quelcom que no ha de ser cíclic, ha de ser sempre així, i tot nou polític de futur hauria de tenir totalment interioritzat.

Els dèficits públics incontrolats en general són fruit d'una mala gestió, mai de cap política keynesiana mal interpretada. Si algú té dubtes sobre aquesta qüestió, pot consultar l'exemple de les socialdemocràcies més avançades del món, que això ho tenen ben après, el rigor econòmic i financer és innegociable precisament per tenir capacitat de reacció en els moments dèbils de l'economia. En definitiva, preocupació per la sostenibilitat i el benestar general més enllà de l'estricta anualitat i conjuntura política.

Esquema 2

Estructura organitzativa d'Economia, Empresa i Ocupació de l'Ajuntament de Barcelona



La gestió econòmica ha de ser una política pública de primer ordre en qualsevol organització pública, i més encara en un ens local

El model de Barcelona, una organització al servei d'un nou model de futur

El model que aplica Barcelona, el pacte entre la política i la gestió, és una consolidació d'elements propis de la política amb la capacitat executiva, la professionalitat d'una organització, la seva transparència i rendiment de comptes, és un model de gran abast, amb una base cultural fortament relacionada amb valors com l'ètica, la responsabilitat, la transparència, el treball i el compromís públic. El model que aplica Barcelona és una clara aposta per ajudar a construir una política diferent i, per què no, innovadora; una política a l'altura del món actual, innovació pública com a resposta al canvi de paradigma general.

Sense una clara voluntat política és impossible fer de la capital de Catalunya allò que tant esperem tots, ser autèntic motor de reactivació econòmica, punta de llança del país. Per assolir aquesta important fita ens calen les eines adequades, ens cal estar preparats amb la màxima excel·lència a tots els nivells.

Quan em refereixo a entendre l'economia com un tot, no és quelcom subtil o intangible; els que treballem en grans organitzacions entendreu de seguida el que signifiquen les sitges o regnes de taifes, poders i contrapoders interns que afecten el resultat i el funcionament del conjunt de l'organització. Aquesta és una de les malalties més comunes de qualsevol organització pública, és el risc més important i on totes acaben defallint, és per això que són necessàries les altes direccions professionalitzades, no funcionàries ni polítiques, que lluitin i estiguin preparades per contrarestar-ho i tot just el contrari, potenciar una organització motivada i decidida a l'assoliment d'objectius en benefici públic. Trencar barreres internes és clau i l'estructura organitzativa, fonamental.

La gestió econòmica ha de ser una política pública de primer ordre en qualsevol organització pública, i més encara en un ens local, en un ajuntament, autèntiques maquinàries aquestes de gestió del dia a dia, i grans configuradores de cultura política d'un país, tinguem-ho ben en compte. Sota l'etiqueta "economia" s'ha d'englobar tot un conjunt de subpolítiques, la gestió

pressupostària, la comptable, la de política fiscal, la de tresoreria, la financera, la gestió de models que garanteixin la vinculació amb la gestió pública de la institució, el creixement econòmic (promoció econòmica), i també una relació forta i estreta de confiança i col·laboració conjunta amb el control i fiscalització que recau en la intervenció.

Gestió pública, gestió financera i creixement econòmic, tot forma part d'una política econòmica de gran abast al servei d'aquelles institucions que vulguin realment anar a més, ser competitives de veritat. Una bona economia no és només la que es preocupa per l'eficiència, la gestió dels recursos, pel control de la despesa i per la maximització dels ingressos, una bona economia és aquella que sap valorar que el gran pes és en l'impacte sobre l'entorn que té el resultat de la seva activitat en el seu conjunt com a institució, impacte sobre les possibilitats de creixement econòmic, en la capacitat productiva i de desenvolupament del territori al qual representa des del sector públic.

En la pàgina anterior, i només amb caràcter d'exemple, es presenta l'estructura d'Economia, Empresa i Ocupació de l'Ajuntament de Barcelona.

En definitiva, les finances, els recursos econòmics base de la sostenibilitat, els trobem al final del cicle o al principi d'aquest, tot depèn de com es vulgui llegir. Tot comença amb l'estratègia, passa per la gestió i acaba en un impacte determinat sobre els comptes públics i les finances de la institució. Si es vol disposar d'una bona planificació i control econòmic, cal considerar el cicle en el seu conjunt; i anar més lluny encara, no només per a l'annualitat, com és pràctica habitual, sinó en el mitjà termini com a mínim. Finances i planificació financera no són comptabilitat, no són intervenció, no són pressupost. Finances i planificació financera van molt més enllà de tot plegat i, si tot això no està correlacionat, el vaixell perdrà sense cap mena de dubtes el control i la sostenibilitat futura. ■

ELS COSTOS

DELS SERVEIS MUNICIPALS: ESTAT DE LA QÜESTIÓ

Maite Carol

Economista, consultora d'Administracions locals

Joan Pàmies

Soci de Faura-Casas, Auditors-Consultors, SL

1. L'impacte de la crisi als ajuntaments: de la virtut a la necessitat

No cal dir que la profunda crisi econòmica actual, que ha fet aflorar en les nostres administracions déficits públics insostenibles i nivells de deute públic mai vistos, ha tingut –i està tenint– un importantíssim impacte en les administracions locals, que ja arrossegaven greus deficiències en els models de finançament i de gestió. Aquesta situació ha posat en evidència la necessitat radical de prendre mesures immediates per part dels ajuntaments per reduir els costos i poder mantenir uns nivells raonables de prestació de serveis.

Des del·l'inici de la crisi, en l'àmbit local de l'Administració no ha cridat tant l'atenció la necessitat d'ajustar i optimitzar costos i sistemes de gestió com la necessitat de fer-ho de manera dràstica i immediata. Molts ajuntaments, habitualment de mida mitjana i amb pocs recursos de gestió, han fet autèntiques fallides durant aquests anys.

En l'encara no tan llunyana època de bonança econòmica de la dècada passada, ja era prou conegut el problema de finançament de les administracions locals per atendre l'important nombre de serveis que estaven prestant sense tenir-ne la competència (i la despesa associada consolidant). Aquest dèficit de finançament estava emmascarat per una conjuntura d'ingressos inusualment favorables –molts basats en l'activitat immobiliària– que a la vegada emmascarava amb sobreabundància de recur-

sos la baixa eficiència en els sistemes de gestió per a la prestació dels serveis locals.

L'actual crisi, amb el sobtat i enorme impacte en la recaptació i en els ingressos dels ajuntaments (tant de manera directa com per la repercussió en les transferències de l'Estat i la Generalitat a les administracions locals), ha caigut com una inesperada llosa sobre unes administracions que semblaven viure com a autistes respecte a la seva situació de risc evident.

A la caiguda dels ingressos cal afegir-hi el fort increment de prestacions socials de tot tipus que es produeix sobre la primera línia de l'Administració, com a conseqüència de la profunda recessió i els devastadors efectes que comporta sobre l'ocupació i les rendes dels ciutadans. I tot això succeeix sobre una nova i atònita generació de ciutadans que en els darrers anys ha caracteritzat la seva relació amb l'Administració local sobre la base d'una utilització poc conscient, massiva i gratuïta d'uns serveis públics d'elevat cost i, amb freqüència, sobredimensionats.

Al llarg d'aquest tranquil i relativament llarg període de bonança, els gestors i els responsables polítics executius dels ens locals, que semblaven en exclusiva centrats a practicar polítiques incrementalistes dels serveis en una conjuntura de despreocupada competència entre ajuntaments a veure qui en dóna més, han arribat a perdre tota noció del cost dels serveis. I, el que és molt pitjor, els ciutadans, també.

“Cal prendre massivament i sistemàticament mesures i accions de contenció de la despesa, de racionalització gestora, de control de costos, però, sobretot, cal fer-ho de manera immediata”

No és gens estrany que els ciutadans no veiessin venir la desfeta: la previsible caiguda dels ingressos fiscals i de les transferències de les altres administracions, el també previsible increment en la demanda de serveis, la necessitat d'anticipar-se i guanyar eficiència, la necessitat de millorar els sistemes de gestió, la necessitat d'ajustar els costos a una nova situació. I no és estrany perquè, al capdavant, els ciutadans no coneixen ni com es finança un ajuntament, ni com es gestionen els serveis, ni quin és el seu nivell d'eficiència. De fet, no ho coneixen perquè no necessiten conèixer-ho, ja que per a això –justament– trien els seus representats polítics locals cada quatre anys.

El que sí que resulta estrany és que bona part del nivell polític local i, molt específicament, el nivell directiu i de gestió, no veïés venir –o, millor dit, no volgués veure venir– aquesta situació i no hi actués en conseqüència. Sens dubte que no és just generalitzar, i cal dir que hi ha hagut responsables polítics i tècnics –fins i tot organitzacions locals senceres–, que han actuat amb una enorme responsabilitat i han tingut la valentia de prendre mesures de reducció de la despesa i de control de costos en les primeres fases de la crisi. Fins i tot podem trobar ajuntaments que mai no es van deixar arrossegar pels ingressos conjunturalment fàcils i mai no van consolidar despeses corrents que no es poguessin mantenir raonablement en un futur no tan alegre que, sens dubte, sabien que tard o d'hora arribaria. Tanmateix, cal dir, que lamentablement aquests ajuntaments i ens locals virtuoses han estat una clara excepció en el nostre panorama local.

Aquesta situació de l'Administració local, caracteritzada per una falta d'elemental previsió i de reacció en temps real, tant en l'àmbit polític com en el directiu de gestió, fa que el problema, més enllà de la seva magnitud particular en cada municipi, hagi estat generalitzat i sobtat. Ha faltat –i en conseqüència encara cal– una resposta contundent i sobretot immediata. Tot i que ja s'ha començat, a desgrat i arrossegats per la necessitat, cal prendre massivament i sistemàticament mesures i accions de contenció de la despesa, de racionalització gestora, de control de costos,

però, sobretot, cal fer-ho de manera immediata, ja que el nivell local té poc marge de maniobra. Ara, la virtut d'uns pocs és la necessitat de tots.

2. Els ajuntaments: la darrera baula en el control de costos de l'Administració

La situació de tensió dels ajuntaments no és exclusiva d'ells: és ben palesa en altres nivells de l'Administració, en especial en aquells sectors que presten serveis personals relacionats directament amb el benestar dels ciutadans, com la sanitat, l'ensenyament i els relacionats amb les prestacions socials.

De fet, molts d'aquest sectors –en especial, la sanitat– estan fent aquests nous ajustaments sobre una base d'ajustos molt durs que ja s'havien produït fa anys en situacions de crisi anteriors, i que no es van donar en altres nivells o sectors de l'Administració com l'àmbit local. Així, els ajuntaments s'enfronten al seu primer gran esforç general de racionalització i ajustament per guanyar eficiència. Això té inconvenients obvis, com la manca d'experiència o la falta de visió i de mecanismes comuns del que cal fer, però també té alguns avantatges evidents, dels quals no és menor el gran marge que hi ha per guanyar eficiència en la prestació de serveis locals, encara en la majoria verges d'un seriós procés de racionalització econòmic i de gestió.

El que li succeeix ara a l'Administració local per primera vegada –com a mínim de manera pràcticament generalitzada– ja ha passat en altres nivells o sectors de l'Administració. De fet, sabem el que cal fer i per on començar, perquè això ja ho hem afrontat en situacions relativament equiparables de sobtat increment de demanda de serveis combinat amb dràstiques retallades en els ingressos i en la capacitat financera de les Administracions.

Quan al començament dels anys vuitanta s'universalitza l'atenció sanitària a Espanya, al bell mig d'una altra notable crisi econòmica, succeeix quelcom molt similar: justament quan els recursos de l'Estat són més escassos, en una situació no tan diferent de l'actual, en aquest país es planteja la universalització de l'atenció sanitària, amb accés lliure i gratuït per a tots els ciutadans. De cop i volta, a un sistema sanitari públic amb enormes dèficits estructurals i de finançament, se li incrementa de sobte i massivament la demanda, per part d'una població fortament envellida per un inesperat –i benvingut– increment de l'esperança de vida, que fa que es dispari la demanda de serveis sanitaris de tercer nivell, els més cars.

Fins aquest moment –com als nostres actuals ajuntaments i organismes locals– al sistema sanitari públic no li havia calgut demostrar la seva eficiència i, molt menys, havia tingut la necessitat de practicar-la. Com respon el sistema a aquesta situació urgent en què necessita guanyar eficiència de manera immediata? Doncs, és obvi, adoptant amb urgència evidents mesures de racionalització: col·loca gestors professionals amb formació econòmica en lloc de metges per dirigir els centres sanitaris, centralitza els sistemes de compra, adopta noves formules de gestió, però, sobretot –i en primer lloc– fa quelcom que resulta elemental (i que, amb sorpresa, fins aquell moment mai no s'havia fet): calcula els costos unitaris dels serveis. Quant costa intervenir una apendicitis? I una visita d'atenció primària?

Perquè, al capdavant, l'Administració sanitària –com els ajuntaments– presta serveis a ciutadans, a persones, que els identifica com a tals. I cadascun d'aquests serveis, considerat de manera unitària, té un cost. I aquest cost pot ser raonable o no, acceptable o no, per a la institució que presta el servei o, fins i tot, per al ciutadà que el consumeix, que, també al cap i a la fi, és qui el paga amb els seus impostos.

Quan es va adoptar aquesta primera i elemental mesura de racionalització del sistema sanitari –calcular els costos unitaris dels serveis– hi va haver òbviament sorpreses: el mateix servei unitari, per exemple una intervenció, tenia un cost del doble o el triple en funció del centre on es practiqués i sense cap motiu aparent que ho justificués. Fins i tot dins el mateix centre, segons el professional que efectués la intervenció o el dia de la setmana en què es practiqués. La conclusió era òbvia: segurament calia prendre mesures gestores en uns centres, potser aprofitant l'experiència d'altres; calia prendre mesures gestores sobre determinats professionals, sobre l'organització operativa del servei. Conèixer els costos és el que en realitat obre les portes a la gestió per costos. Si els costos no es coneixen, òbviament ningú no prendrà decisions eficients però, si es coneixen, prendre-les serà inevitable.

El món de l'Administració local és diferent? És que no es donen als ciutadans serveis unitaris plenament identificables? Quant costa tramitar una llicència d'activitat? Quant val el manteniment d'una escola per cada alumne? Quant val el d'un carrer per cada veí? Quant costa recollir una bossa d'escombraries? És obvi que, quan calculem el cost del servei unitari, clarament identificable per al que el presta i per al que el rep (per exemple, recollir una bossa d'escombraries) també ens duem sorpreses (sovint en un

municipi costa el doble que en un altre i, fins i tot, hi ha diferències significatives entre diverses zones d'un mateix municipi, i amb freqüència sense raons estructurals que ho justifiquin). És llavors que, de nou, la gestió per costos ens sembla òbvia (hem de modificar el sistema de recollida, les rutes, els horaris, els contenidors, replantegem el contracte amb l'empresa?).

Veiem, doncs, que res no és nou als ajuntaments davant els problemes de gestió derivats d'aquesta crisi de finançament públic per fer front a necessitats i demandes creixents dels ciutadans. Sabem el que cal fer i sabem com es fa. Aquesta vegada el control de costos dels serveis municipals és indefugible. El món local –primera línia de l'Administració amb els ciutadans– és, amb sorpresa, també la darrera baula en el control de costos de l'Administració.

3. Un nou model de gestió municipal: la gestió per costos orientada al resultat

Tal com hem vist, la gestió per costos implica el coneixement dels costos unitaris dels serveis per prendre les decisions de gestió. Decisions que prendrem en essència sobre la base de la comparació. I de ben segur ens haurem de comparar amb altres organitzacions i serveis (amb altres unitats orgàniques, amb altres unitats de territori o població), però del que no hi ha cap dubte és que amb qui és clar que ens hem de comparar és amb nosaltres mateixos i enfrontar els costos als resultats. Si més no, això és el que faran els nostres ciutadans. Més enllà que el previsible nou marc normatiu –es veurà en un apartat posterior– ens obligui a determinar costos per a comparar-los amb determinades referències sota l'amenaça de perdre la gestió dels serveis que ara prestem, difícilment podem defugir de fer –o que les facin els ciutadans– les nostres pròpies comparacions, sota l'amenaça de perdre la confiança dels administrats.

Per conèixer els costos unitaris i que aquesta informació sigui realment útil per a la presa de decisions gestores, serà essencial que hi hagi una bona identificació i delimitació dels serveis unitaris. Aquesta identificació ha de ser clara, comparable i, en tot cas, ha de permetre determinar una responsabilitat unívoca i considerar mesures alternatives de gestió.

Per a la determinació dels costos unitaris, en la majoria dels casos haurem de recórrer a la identificació del servei (per exemple, el cost per bossa d'escombraries recollida o el cost per viatge en bus", o el "cost per euro recaptat). Aquesta referenciació a la unitat de servei té sentit en especial en aquells serveis als quals

els ciutadans poden acudir diverses vegades o que poden rebre de manera recurrent. En altres tipologies de serveis, en aquells en què el servei va indissolublement unit a un ciutadà concret, pot ser més interessant utilitzar el cost per usuari (per exemple, el cost per usuari del transport adaptat o el cost per infant de l'escola bressol). Fins i tot, per a determinants serveis d'alt impacte o per a l'avaluació de polítiques, es pot utilitzar el cost per ciutadà (per exemple, cost en serveis mediambientals per ciutadà o cost de la policia local per ciutadà). Cal fer notar que en tots els casos ens referim al cost i no pas a la despesa.

La gestió municipal per costos implicarà prendre decisions polítiques i gestores, tant en l'assignació de recursos com en aspectes organitzatius i de gestió, sobre la base de la consistència i raonabilitat dels costos obtinguts en relació amb altres paràmetres:

- L'impacte i l'eficàcia del servei. Per valorar el cost en relació amb aquest paràmetre sens dubte caldrà disposar d'informació, preferentment en forma d'indicadors, sobre el resultat dels serveis corresponents. En el moment de plantejar-se el model de recollida d'escombraries d'una ciutat no és el mateix tenir un cost determinant per bossa amb una satisfacció mitjana dels ciutadans de 8 punts (en una escala 0-10) que tenir aquest mateix cost amb una satisfacció mitjana de 3,5 punts.

De la mateixa manera, en aquells serveis on els usuaris siguin fàcilment identificables o sigui possible valorar l'impacte ciutadà, podrem passar de la xifra del cost total del servei al cost per usuari, fet que ens permetrà avaluar el grau de dispersió d'aquell cost així com la població afectada, si ens plantejem una reducció del servei.

- Els costos en altres municipis, organitzacions i serveis. Per exemple, en relació amb el cost per bossa d'escombraries, dues ciutats veïnes d'un continu urbà metropolità no haurien de presentar costos gaire diferents. El mateix passa respecte al cost de tramitació d'una llicència o el cost per atenció en l'oficina d'informació.
- Els mateixos costos del servei en exercicis o períodes anteriors, si no han canviat les seves condicions de prestació o demanda. Seguint amb l'exemple anterior, alguna cosa no acaba de funcionar bé si el cost de recollida de la bossa d'escombraries s'incrementa significativament respecte de l'any anterior malgrat que, a causa de la crisi, el veïns produeixen menys quantitat de deixalles. Serà que el nostre contracte no té en compte la quantitat de residu que s'ha de recollir i solament se centra en el procés?

Més enllà de les ràtios legals que pugui preveure el previsible nou marc normatiu –i que veurem en un apartat posterior–, és aquesta triple comparació (amb el resultat, amb els veïns i amb nosaltres mateixos), amb freqüència combinada, la que en realitat orientarà les nostres decisions gestores –inclosa l'assignació política de recursos– sota l'actual model de gestió de costos orientat al resultat.

El coneixement dels costos unitaris dels serveis és el que fa possible comparar-los amb el resultat percebut pel ciutadà, amb els costos d'altres unitats o organitzacions de característiques similars (*benchmarking*) i amb els nostres propis costos històrics. Resulta evident que, com més baix sigui qualsevol cost en relació amb un període anterior, millor. De la mateixa manera, com més competitiu sigui en relació amb altres municipis o organitzacions, millor. Però, és evident també que tot això solament val si el resultat percebut pel ciutadà, si més no, no empitjora. L'ajustament de costos unitaris en els serveis locals cal fer-lo mantenint l'orientació al resultat sota la perspectiva ciutadana. La gestió per costos orientada al resultat pretén reduir recursos en la prestació dels serveis, millorant-ne l'eficiència a través de l'anàlisi d'alternatives de gestió i d'eliminació de despeses que no aporten valor, i evitar així, en la mesura del possible, que aquesta reducció de recursos es converteixi en les conegudes retallades de serveis per manques de recursos.

Així doncs, la gestió per resultats, la direcció orientada al resultat, entre d'altres, estan molt bé, però avui en l'àmbit local no n'hi ha prou: també necessitem –de manera paral·lela i indissolublement complementària– la gestió per costos, la direcció orientada al control del cost. Només aquesta doble concepció gestora, l'orientació al resultat i al cost, és la que ens pot donar la clau per al guany de l'eficiència en l'àmbit local, que tant cal en aquesta època de pocs recursos i alta demanda de serveis.

Sens dubte, durant els darrers anys, en l'àmbit local, s'ha guanyat eficiència –segurament, molta–, sobretot sobre la base de la millora de resultats i impactes. Ara, en temps de crisi, toca guanyar-ne molta més –segurament també hi ha encara molt marge–, però actuant en especial i de manera decidida sobre els costos dels serveis, i posant en qüestió tots i cadascun dels components del cost (i no cal dir que s'han de qüestionar els costos de tecnoestructura!!).

Per poder fer-ho necessitem un marc normatiu que ajudi i ho incentivi i, al mateix temps, ens cal disposar d'un sistema pràctic

“Durant els darrers anys, en l'àmbit local, s'ha guanyat eficiència –segurament, molta–, sobretot sobre la base de la millora de resultats i impactes”

de càlcul de costos que proporcioni informació continua en temps real per prendre decisions en temps real.

4. Actuals sistemes de càlcul de costos aplicables a l'àmbit municipal

Si bé és cert que el RDL 2/2004 que aprova el text refós de la Llei d'hisendes locals obliga les entitats locals a calcular el cost real dels serveis que presta quan aquests estan retribuïts mitjançant una taxa o preu, i que l'actual sistema de comptabilitat pública local incorpora –a través de les memòries dels comptes anuals– alguns indicadors de gestió en termes de cost, en cap lloc no s'especifica el criteri metodològic que s'ha d'aplicar per obtenir-los, deixant clarament pendent el desenvolupament d'una comptabilitat analítica local.

Els dos mètodes més comuns de comptabilitat analítica que han estat adoptats i traslladats al sector públic són el mètode ABC i el mètode *full cost* o mètode de costos totals basat en els programes pressupostaris.

El mètode 'full cost': atribució de costos a partir dels programes pressupostaris

El cost dels serveis calculat segons el mètode *full cost* s'obté sumant els costos de producció d'un bé o servei en la fase final de lliurament a l'usuari. La metodologia dels costos totals centra l'estudi de costos sobre la base del que anomena centres de cost. El càlcul es fa després de la prestació del servei. Aquest mètode pretén establir uns criteris per al càlcul de costos dels serveis i activitats a partir de les dades que facilita l'estructura pressupostària i el sistema comptable actual. La documentació que s'ha de prendre com a base és la següent:

- La liquidació del pressupost, pel fet que conté la informació de tota la despesa que ha estat executada distribuïda segons la classificació per programes (funció de la despesa), econòmica (naturalesa de la despesa) i orgànica (responsable de la despesa).
- L'inventari de béns i drets on s'especifica l'afectació de cada bé als diferents programes pressupostaris o activitats, així

com la despesa en amortització d'immobilitat associada a cada bé.

Amb l'objectiu de mantenir una relació unívoca entre els programes pressupostaris i els centres de cost, resulta bàsic que, a l'hora de dissenyar el pressupost, es garanteixi que cada un dels programes sigui el resultat d'aglutinar un conjunt d'activitats o serveis que tenen responsabilitats gestores clarament identificades.

Com més desenvolupat estigui el pressupost per programes més fàcil serà l'atribució de cost als serveis, ja que la major part del cost serà directe i es minimitzarà la pèrdua de precisió per a la imputació de costos indirectes.

En paral·lel, és convenient codificar els ingressos que estiguin directament lligats al desenvolupament del programa –ja siguin taxes, preus públics o subvencions– amb el mateix codi de programa per tal que ens sigui possible analitzar el cost net o l'aportació municipal real a aquell servei.

Definició i característiques dels centres de cost

“Un centre de cost és una unitat de producció de serveis funcionalment independent en la qual són fàcilment segregables tant els recursos que utilitza com les activitats que produeix”¹. Són unitats d'anàlisi i tractament de la informació que es classifiquen en funció de l'estructura de programes o organitzativa del municipi i que compleixen les característiques següents:

- Constitueixen una unitat diferenciada que desenvolupa una activitat o conjunt d'activitats o serveis públics. Amb freqüència aquestes activitats o serveis es fan en espais físics concrets.
- Tenen un responsable o gestor del servei.
- Possibiliten l'aïllament dels elements de cost i generen informació necessària per al gestor. La delimitació del centre de cost –com la del programa pressupostari– ha de respondre a una necessitat gestora.

Imputació de costos als centres de cost

La imputació de costos als centres de cost s'inicia atribuint aquells costos que tenen una afectació directa amb el centre de cost i que, per tant, no requereixen de cap criteri de repartiment. La resta de despesa que no és possible imputar de manera im-

¹ J. López Camps; A. Gadea Carrera (2001). *Una nueva administración pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno*. Bilbao: Ed. IVAP.

mediata perquè afecta més d'un servei o activitat s'haurà de distribuir entre els diferents centres de cost afectats a través d'un criteri objectiu de repartiment que valori el grau de consum generat per cada un d'ells.

Per a l'elecció dels criteris de repartiment es poden seguir algunes pautes:

- Cal que hi hagi una relació de causalitat entre el criteri de repartiment i el consum del concepte del cost que es distribueix.
- Els criteris escollits han de ser tan objectius com sigui possible i han d'estar consensuats i acceptats per tots els gestors que comparteixen la despesa. El responsable de gestionar la despesa que es reparteix és la persona més indicada per decidir el criteri, ja que és qui millor coneix les variables que condicionen el seu consum i el volum del cost total per repartir.
- S'han de basar en dades accessibles. Si no és així, no serà possible fer-ne un seguiment ni permetran prendre cap tipus de mesura de contenció de la despesa a temps.

Una vegada s'ha imputat la totalitat de costos a cada un dels centres de cost que hem definit per a la nostra organització, s'han de repartir els imports dels centres de cost que considerem medials (serveis de tecnoestructura) en els centres de cost finals o aquells que presten un servei al ciutadà, atès que aquests últims són el veritable reflex de l'activitat municipal. Aquest repartiment s'efectuarà, de nou, d'acord amb criteris objectius i, ara de manera especial, sobre la base de criteris consensuats amb tota la organització

El mètode ABC: el càlcul de cost de les activitats

El mètode de càlcul de cost de les activitats (conegut en termes anglosaxons com a *activity based costing*, ABC la seva sigla) és un criteri de càlcul de costos dels productes basat en l'anàlisi del cost de les diferents activitats que són necessàries per produir un servei. Neix amb l'objectiu d'avaluar l'efecte econòmic de la introducció de nous components en el procés de producció del servei i no solament del cost dels components. L'ABC s'ocupa de determinar quines són les activitats necessàries per a un producte, identificar quins recursos s'utilitzen en la gestió de cada activitat i quantificar el cost dels recursos utilitzats en la gestió de cada activitat.

Conceptes clau del mètode ABC i el mètode d'imputació

Procés: conjunt d'activitats que conformen la consecució d'un determinat programa o servei concret.

Subprocés: subclassificació del procés.

El mètode ABC pretén controlar i reduir costos eliminant aquelles activitats que no generin valor afegit i simplificar les activitats que siguin necessàries per a la producció del bé o servei

Activitat: divisió del subprocés en unitats significatives per a l'anàlisi de costos.

Tasca: divisió de l'activitat en accions concretes.

Centre de cost: centre que recull el conjunt de despeses que no poden ser imputades directament en cap procés, subprocés, activitat o tasca, però que podran ser aplicades a través de criteris de repartiment o *cost drivers*.

L'aspecte clau en el sistema ABC és la determinació de les activitats que es volen analitzar. Aquest mètode agrega i descompon activitats, però no diu on es troben els límits per poder procedir a fer aquestes divisions. Considera que són les activitats i no els productes o serveis els que consumeixen els recursos. Així mateix, les activitats són consumides pels productes o serveis.

Per imputar els costos, una vegada han estat localitzats cada un dels components de cost, s'han de distribuir entre els diferents processos, subprocessos, activitats i tasques, diferenciant entre tasques principals i tasques de suport. Quan no és possible atribuir directament un cost, aquest s'assigna a un centre de cost que després es redistribueix entre les diferents activitats a través de criteris objectius de repartiment.

En definitiva, el mètode ABC pretén controlar i reduir costos eliminant aquelles activitats que no generin valor afegit i simplificar de manera continuada les activitats necessàries per a la producció del bé o servei.

ABC contra 'full cost'. Aplicabilitat de cada un dels mètodes a l'Administració municipal

El mètode ABC potser és un mètode més precís a l'hora d'imputar els costos indirectes i es tracta d'una eina més potent per reduir costos en un sistema de gestió no qüestionat, però sens dubte, és un mètode molt més complex que el del *full cost*. En el cas de l'Administració local, tenint en compte la poca experiència acumulada i la quantitat de municipis de dimensió relativament

petita que la componen, sembla més oportuna la utilització d'un mètode més senzill d'implantar i d'acceptar com és el del *full cost*, basat en els programes pressupostaris ja existents en l'organització.

La viabilitat i l'oportunitat per implantar sense resistències insalvables sistemes ABC, molt més complexos que els tractaments basats en mètodes de cost total, també depenen de la grandària de l'organització. Tal com succeeix en els sistemes de gestió basats en processos, es requereix un suport important en tecnoestructura per mantenir sistemes de comptabilitat basats en activitats. No només cal una certa infraestructura d'informació eficient entre les diverses unitats, sinó que habitualment es requereix personal específic, en forma de gabinet o *staff*, per garantir el sistema. Això fa que les organitzacions grans tinguin més possibilitats de desenvolupar aquests sistemes de suport, fortament condicionats a economies d'escala.

Alguns dels inconvenients esmentats per a l'aplicació de mètodes de costos ABC en l'àmbit local de l'Administració pública que, en tot cas, s'han de considerar abans d'implantar-los, es recullen en la llista següent:

- Freqüent inexistència de reformes estructurals prèvies que hagin actuat sobre la ineficiència organitzativa i de gestió global (abans de plantejar-se guanyar eficiència en els processos, cal guanyar eficiència en l'estructura i gestió de les unitats).
- Risc de no qüestionar les formes organitzatives i de gestió a mitjà i llarg termini (valorant costos fixos i variables), ja que se centra en els processos i activitats intermedis.
- Risc de centrar-se massa en l'eficiència dels processos sense qüestionar els productes finals i la necessitat o no de continuar mantenint-los.
- Manca d'una definició prèvia clara i unívoca dels serveis, dels productes que genera l'organització (catàleg de serveis).
- Manca d'una estructuració de l'activitat en centres de cost o programes amb resultats definits (objectius operatius per centre de cost/servei).
- Gran quantitat i dishomogeneïtat de serveis, de productes i, en conseqüència, gran quantitat i varietat de processos, activitats i tasques diferents que intervenen per a generar-los.
- Dificultat per arribar de manera homogènia al conjunt de l'organització. Risc de generar sistemes dobles en alguns departaments o sistemes fortament centralitzats sense implicació dels gestors operatius.
- Perill de crear un sistema paral·lel, extremadament complex i allunyat de les eines veritablement gestores, com és el pres-

supost municipal, que faci que els usuaris no el considerin creïble.

I, de manera complementària, es poden resumir alguns dels principals avantatges dels mètodes de costos totals (*full cost*) per aplicar-los en l'àmbit municipal en el moment actual:

- Són mètodes que obliguen (o, en tot cas, reforcen) l'estructuració de l'activitat global de les corporacions en unitats de costos o serveis de gestió individualitzables: centres de costos o programes. Això permet fer-ne un plantejament integral, inclosa la seva existència o la forma de gestió, com a pas essencial per guanyar eficiència en el conjunt de l'organització.
- Obliguen a una definició de productes o de serveis bàsics, que ja és prou complexa, per a pensar en els processos o activitats que els sustenten.
- Són fàcilment adaptables al conjunt de l'organització si es manté un nombre raonable de centres de costos o programes (al voltant d'un centenar) que englobin el conjunt de l'activitat municipal. No és difícil mantenir una certa consistència amb la departamentalització orgànica que pugui existir en l'organització ni amb la cultura corporativa.
- Permet o, en tot cas reforça, l'establiment de responsabilitats gestores respecte la despesa: el responsable del centre de cost ho és també dels serveis i dels costos.
- No requereix de sistemes alternatius, al marge de la comptabilitat habitual. Una bona codificació de les partides per programes. La normativa actual possibilita una atribució raonable de costos, cosa que garanteix la sostenibilitat del sistema.
- Finalment, i en tot cas, permet incorporar de manera parcial sistemes ABC en aquells centres de costos que ja hagin demostrat la seva eficiència estructural.

Han estat nombroses les ocasions en què les institucions o associacions de municipis han fet intents per consensuar entre diferents entitats locals criteris homogenis de càlcul de costos seguint –encara que no de manera pura– el mètode ABC però, invariablement, el resultat obtingut s'ha caracteritzat per una extrema complexitat, del tot allunyada de la realitat dels ajuntaments, de la varietat de serveis que presta i de la singularitat de cadascun. Conseqüència d'això, cada una de les metodologies, lluny de ser aplicades, ha tingut un ampli rebuig que n'ha impedit la implantació efectiva. La realitat era que el cost d'implantar-les era netament superior al benefici esperat en termes de gestió, i la informació resultant quedava deslegitimada per la complexitat del mètode. Per ser clars, l'obtenció del cost només acabava

sent intel·ligible per al tècnic especialitzat en costos però no per al gestor, que és qui té la responsabilitat de minimitzar-lo.

En definitiva, i com a conclusió, de la mateixa manera que en aquests moments els sistemes de gestió per processos no són una alternativa real i generalitzable als sistemes de gestió per resultats en els nostres ajuntaments, les metodologies basades en costos per activitat tampoc ho són respecte de les basades en costos totals. Primer cal guanyar eficiència organitzativa i de gestió global de l'organització, reestructurant els serveis que presta en centres de cost amb responsabilitats de gestió i resultats comprovables.

5. L'evolució del marc normatiu: el projecte de Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local

El projecte de Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local ha tornat a posar de manifest una de les grans mancances del sector públic local: disposar d'una base d'informació fiable en relació amb els costos dels serveis públics i de les activitats administratives.

En aquest àmbit, el projecte legislatiu incorpora la necessitat que siguin coneguts i publicats els costos efectius dels serveis i que reduir-los sigui un dels objectius econòmics dels ajuntaments, i els estableix com a paràmetres per determinar-ne la forma de gestió.

Així, determina que en municipis de menys de 20.000 habitants, bona part dels serveis més bàsics, com ara la recollida i el tractament de residus, la neteja viària, el subministrament d'aigües i algunes obres, siguin coordinats per les diputacions amb l'objectiu que es busquin fórmules de gestió compartida amb altres municipis que facin possible la reducció dels costos efectius d'aquests serveis. Els costos efectius es converteixen, també, en paràmetres per mitjà dels quals es fixen les contraprestacions entre l'entitat local i el gestor del servei, i són el llistó que pot obrir la porta a una gestió directa del servei.

El control, el seguiment i la publicitat dels costos efectius dels serveis també volen adquirir rellevància en el projecte de Llei. S'obliga les entitats locals a calcular anualment els costos efectius dels serveis i a publicar-los de manera centralitzada, i s'estableix com a competència pròpia de les diputacions fer-ne el seguiment referit als municipis del seu àmbit territorial. A la vegada, un desajust en aquestes magnituds pot obligar la corpo-

ració provincial a oferir propostes de formes de gestió que cerquin, en especial, més eficiència. Són també rellevants els costos dels serveis a l'hora d'establir les fórmules de prestació directa de serveis, en especial si es vol promoure una entitat pública empresarial local o una societat mercantil de titularitat pública.

Cal destacar, per últim, que el projecte de Llei obliga a considerar la reducció de costos dels serveis com un dels elements en els processos de reorganització administrativa i de viabilitat econòmica i financera de l'entitat local, que queden expressats en els plans economicofinanciers que les normes preveuen.

Amb independència de les crítiques que es puguin fer al projecte de Llei i que sigui imprevisible la data de la redacció definitiva, tenint en compte les posicions dels actors del sector públic local i els canvis que ja va experimentar aquest redactat en l'etapa d'avantprojecte, cal destacar-ne que posa en la primera plana de la gestió econòmica de les entitats locals, amb cobertura i exigència normativa, uns dels que hem estat comentant i que són els grans oblidats en aquests àmbits de l'activitat municipal: els costos dels serveis.

Tal com s'ha esmentat en apartats anteriors, amb honroses i destacables excepcions, es pot afirmar que la comptabilitat analítica a l'Administració local és pràcticament inexistent. Amb més freqüència podem trobar ajuntaments de municipis de certa dimensió en els quals s'han implantat sistemes i procediments –metodològicament molt desiguals– que tenen per finalitat conèixer, controlar i fer un seguiment dels costos dels principals serveis.

En sentit contrari, però, podem afirmar que, de manera més o menys recurrent i amb marges qualitatius molt dispars, els ajuntaments tenen, periòdicament, la necessitat de recórrer al càlcul dels costos dels seus serveis quan es vol imposar i ordenar una taxa o un preu públic o es vol promoure una variació d'aquests serveis. Així mateix, cal tenir en compte l'obligació dels ajuntaments de municipis de més de 50.000 habitants i de les entitats locals supramunicipals d'una memòria justificativa dels costos i rendiments dels serveis, o l'obligació d'incloure en la memòria dels comptes anuals indicadors de gestió per a la preparació dels quals cal, sovint, conèixer els costos dels serveis; indicadors que són preceptius, com a mínim, per als serveis que es financen amb taxes i preus públics.

No cal dir que un dels principals factors pels quals el grau d'implantació d'una comptabilitat analítica en el sector local és baix és el derivat d'una insuficiència d'exigència normativa, cosa que el projecte de llei abans referit vol esmenar. Però seria injust que ho atribuïssim únicament a aquest fet. Altres factors han contribuït que ens trobem en aquesta situació. Un d'ells, que cal destacar entre els més rellevants, és la manca d'una metodologia comuna que sigui generalment acceptada. Tampoc no juga a favor de l'obtenció i l'anàlisi d'aquesta informació la manca d'hàbits d'anàlisi de dades relatives a l'economia i l'eficiència dels serveis. Des de l'òptica del polític local, les mesures rellevants són les referides a l'eficàcia de les polítiques i els indicadors d'impacte d'aquestes, sense cap altra limitació econòmica que la de la consignació pressupostària. Aquesta orientació s'aguditza quan, en el debat públic, rara vegada els costos dels serveis són considerats ni s'han de sotmetre a tràmits de retiment o d'aprovació.

Cal afegir un altre factor desincentivador: la complexitat tècnica que té la implantació d'un sistema de costos, que porta aparellada la necessitat de destinar recursos humans i econòmics, sempre escassos i sempre considerats prioritaris per a altres actuacions de resultats immediats, en els treballs de disseny, parametrització i posada en funcionament, així com els que de manera continuada s'han de destinar per a l'explotació i anàlisi de la informació.

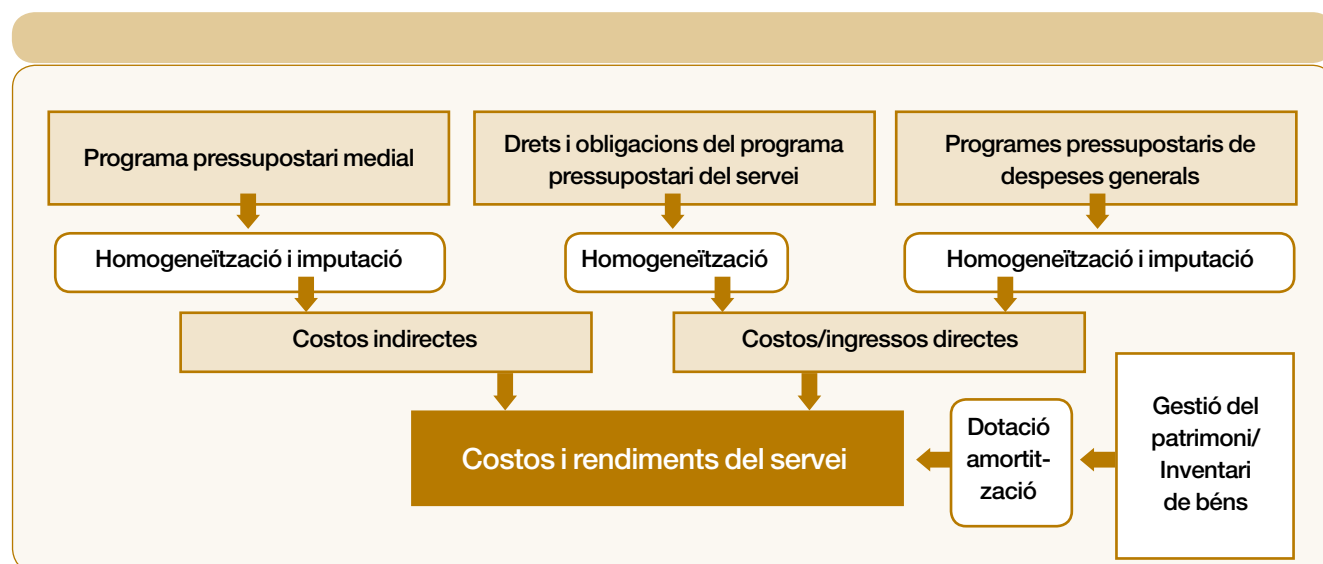
També hem de fer esment de la competència que representa la gestió d'un pressupost per programes l'explotació del qual aporta bona informació per a la presa de decisions; que s'obté de manera més senzilla i immediata. Tot i això, per al mètode de

costos totals, són justament els programes pressupostaris els primers esglaons que cal consolidar per a la implantació d'un sistema de costos.

Una de les qüestions a les quals caldrà estar atent un cop aprovada la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local serà la relativa als criteris de càlcul dels costos dels serveis. Si bé el projecte de llei emplaça a una norma reglamentària posterior per tal que es desenvolupin aquests criteris, aporta unes orientacions que ens poden fer veure per on poden anar. Així, s'indica que el cost efectiu dels serveis tindrà en compte els costos reals directes i indirectes dels serveis d'acord amb les dades d'execució de despeses contingudes en la liquidació del pressupost, per a les entitats sotmeses a pressupost limitador, o les dels comptes anuals aprovats per a la resta.

Aquestes indicacions fan pensar que es desenvoluparà un model de càlcul força simple el qual prendrà de base la informació derivada de l'execució del pressupost. S'observa, així, que la classificació per àrees de despesa del pressupost, els programes pressupostaris, amb tota seguretat adquiriran un protagonisme rellevant. Segurament no hi ha cap altra opció si es té en compte que la regulació que cal desenvolupar ha de ser aplicable al conjunt del sector local que, com sabem, el formen un elevat nombre d'entitats força heterogènies, tant per dimensió com per característiques, organització o funcionament.

Així, doncs, cal esperar un model que respongui a l'esquema següent:



Aquest plantejament va en línia amb altres antecedents que disposen de normes i instruccions relatives al càlcul de costos en l'Administració. Una referència la tenim, per exemple, en la fins ara vigent Instrucció de comptabilitat de l'administració local quan defineix el cost del servei com el sumatori dels costos següents:

- costos directes del personal que desenvolupa la seva activitat totalment o parcialment (imputat en proporció) en el corresponent servei;
- costos relatius als béns i serveis corrents consumits en la prestació del servei;
- costos nets de les transferències corrents fetes;
- costos de les amortitzacions d'aquells immobilitzats afectes específicament al servei corresponent.

Tot i la simplicitat que pot derivar d'aquest plantejament, cal tenir en compte diferents qüestions. La primera i primordial és la definició de servei i l'inventari de tots i cadascun d'ells. Atenent l'objectiu del projecte de llei, cal considerar una definició de servei en línia amb els de la norma. Es pot fer necessari, amb això, una certa homogeneïtzació entre els programes pressupostaris i els serveis.

Una altra qüestió rellevant haurà de ser l'homogeneïtzació temporal. La bondat de la informació requerirà que s'ajusti una informació pressupostària, basada en el principi d'anualitat, a una informació amb criteris de meritació.

La possibilitat anunciada d'atribuir costos indirectes als serveis obligarà a definir criteris de repartiment sobre base d'informació fiable i que pugui obtenir-se amb facilitat. En funció de com es defineixin aquests criteris, podem tenir en aquest punt una de les debilitats importants de la proposta.

Per últim, l'opció no té en consideració l'acumulació de costos en els centres de cost, per la qual cosa es perd una part d'informació que pot ser valuosa per a l'anàlisi de l'eficiència de l'organització. ■

ESTABILITAT PRESSUPOSTÀRIA: ARGUMENTS I RESULTATS

Jordi Baños i Rovira

Oficina de Management i Pressupost Executiu,
Ajuntament de Barcelona

Esther Pallarols i Llinàs

Gabinet de Programació i Avaluació Pressupostària,
Departament d'Economia i Coneixement,
Generalitat de Catalunya

Anna Tarrach i Colls

Àrea de Projectes Estratègics, Departament d'Economia
i Coneixement, Generalitat de Catalunya

1. Regles fiscals i estabilitat pressupostària

D'acord amb la teoria econòmica, els dèficits públics poden estimular la demanda agregada a curt termini. Tanmateix, quan els dèficits són persistents i perllongats en el temps provoquen una acumulació de deute públic que redueix la renda futura per mitjà de la reducció dels estalvis a nivell agregat.

A la reducció dels estalvis privats hi segueix la disminució de la inversió privada nacional i un empitjorament de la balança per compte corrent. La reducció de la inversió té com a principal conseqüència la posada en perill del potencial de creixement futur.

A més, nivells alts i persistents de dèficit condueixen a l'acumulació de deute i això pot comportar tensions inflacionistes. Un nivell elevat de deute pot pressionar a l'alça els tipus d'interès (la famosa prima de risc) i afectar encara més la inversió i les expectatives de creixement futur. Addicionalment, cal remarcar que alguns països poden tenir problemes de capacitat de retorn d'aquest deute i les seves administracions arribar a ser insostenibles des del punt de vista financer.

Finalment, dèficits persistents poden reduir les expectatives de creixement si fan necessaris futurs increments d'impostos per poder fer front a l'endeutament generat¹.

En les darreres dècades, i de manera acusada en l'actual crisi econòmica, s'han anat registrant situacions de dèficit més o menys acusades i més o menys perllongades i han motivat que, en diferents països, les regles fiscals s'hagin situat entre les innovacions pressupostàries que més àmpliament s'han adoptat.

En termes planers, les regles fiscals són objectius numèrics que limiten els principals agregats pressupostaris en una perspectiva de llarg termini. Les restriccions poden aplicar-se sobre el dèficit o el deute, sobre els ingressos o les despeses o sobre altres variables².

Com a problema de fons tenim la miopia dels polítics i el fet que els agents econòmics i socials no són conscients de l'impacte de les seves demandes de despesa sobre el conjunt del pressupost i tendeixen a la sobre despesa, fins i tot en èpoques de bonança econòmica, la qual cosa no deixa marge per actuar en èpoques de crisi.

Una de les finalitats bàsiques de les regles fiscals és que serveixin per suavitzar el cicle econòmic, és a dir, per fer una política econòmica contracíclica. És habitual que els sistemes fiscals d'un país incorporin el que s'anomena estabilitzadors automàtics: quan l'economia creix de pressa, els ingressos del sector públic creixen encara més i, quan va malament, els ingressos

¹ Comissió Europea. *European Economy* (núm. 3/2004).

² A. Shick (2010). "Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance While Responding to Economic Aftershocks". *OECD Journal on Budgeting* (vol. 2010/2).

cauen més de pressa. En canvi, amb la majoria de les despeses passa exactament el contrari, quan l'economia va malament, augmenten molt (pensem en les prestacions per atur, per exemple) i, quan l'economia està en creixement, disminueixen. Sense que els governs adoptin cap mena de mesura discrecional, per efecte d'aquest automatisme, durant els cicles de creixement tindríem superàvits i durant les recessions, dèficits. Amb això, en el curs d'un cicle, superàvits i dèficits es poden compensar i obtenir equilibri al llarg del cicle. Això, a la pràctica, no funciona sempre així, ja que hi ha altres factors que operen dins del sector públic que fan que en moments de creixement econòmic hi hagi hagut també dèficits públics o superàvits menors dels esperats, de manera que l'acció del sector públic no ha estat contracíclica, sinó que ha accentuat o ha exagerat el cicle econòmic.

Així, els governs poden adoptar mesures discrecionals que trenquin aquest paper contracíclic dels estabilitzadors automàtics: durant èpoques de bonança econòmica, els governs poden abaixar impostos i apujar les despeses, així frenen l'obtenció de superàvits o els redueixen i, en moments de crisi, poden adoptar mesures d'estímul, que fan augmentar les despeses i agreujar el dèficit.

Per tant, podem dividir el dèficit públic en dos components: el dèficit cíclic (el generat per efecte dels estabilitzadors automàtics) i el dèficit estructural (que s'explicaria per les decisions discrecionals de les administracions públiques). La combinació d'aquests dos components ha portat als elevats nivells de dèficit que tenen alguns països del nostre entorn³.

Les regles fiscals són un instrument de política econòmica que pretén garantir l'estabilitat i la sostenibilitat de les finances públiques i el creixement econòmic⁴. La qüestió rellevant és com es poden dissenyar regles fiscals que siguin eficaces, és a dir, que permetin un creixement equilibrat de l'economia a llarg termini i que reforcin la credibilitat i la solvència d'un Estat, garantint-ne la sostenibilitat financera i facilitant-ne l'accés als mercats de deute. Amb aquesta darrera crisi han sorgit les anomenades regles de nova generació, que pretenen buscar un equilibri entre els objectius d'estabilitat i els de flexibilitat, i, a

³ Vegeu una anàlisi interessant a <http://www.fedeablogs.net>.

⁴ L'estabilització econòmica és inherent a les regles fiscals, que permeten l'ajust dels comptes públics a la variació de l'activitat econòmica, però també poden tenir altres objectius com ara contenir la dimensió del sector públic i aconseguir l'equitat intergeneracional.

“En moments de crisi, els governs poden adoptar mesures d'estímul, que fan augmentar les despeses i agreujar el dèficit”

més, sovint són reforçats per altres modificacions institucionals (entitats fiscals independents, escenaris pressupostaris a mitjà termini, pressupostació *top-down*, pressupost per resultats).

Tipus de regles fiscals

La variable bàsica que caldria controlar hauria de ser el deute públic, mesurat com a percentatge sobre el PIB. Recordem el que s'ha comentat de l'efecte que té un elevat estoc de deute públic sobre l'estalvi, la inversió i el creixement futur. Així, de manera ideal, les institucions fiscals haurien de contenir l'estoc de deute públic i garantir-ne la sostenibilitat. Tanmateix, la ràtio de deute no es controla directament, ja que és el resultat de decisions d'ingressos i de despeses i d'altres condicions com el tipus d'interès. Per això, normalment els límits de deute s'acompanyen d'altres límits, com ara el límit de dèficit.

El límit de dèficit (que és la variable que té més influència en el nivell de deute⁵) pot estar fixat en valors absoluts o relatius (percentatge sobre el PIB) i referir-se al dèficit no financer, al dèficit primari, al dèficit estructural, a la capacitat o necessitat de finançament⁶. Tot això, en un any concret o considerat al llarg del cicle econòmic. Depenent de la variable que s'agafi es pot complicar el càlcul. Per exemple, per reforçar l'objectiu d'estabilitzar l'economia, pot ser millor tenir com a referència el dèficit estructural, com ha fet la darrera normativa espanyola aprovada⁷.

Les regles de despesa poden fixar objectius globals, sobre la despesa corrent, la despesa corrent exclosos els interessos i

⁵ Ja que l'estoc de deute és el resultat de l'acumulació de situacions de dèficit i superàvit.

⁶ **Dèficit no financer:** diferència entre ingressos i despeses no financeres (operacions corrents i de capital); **dèficit primari:** dèficit no financer exclosos els interessos del deute; **dèficit estructural:** dèficit total menys el component cíclic del dèficit; **capacitat o necessitat de finançament:** dèficit no financer ajustat per passar de la comptabilitat pressupostària a la comptabilitat nacional.

⁷ Tanmateix, el dèficit estructural no és una variable observable, cal fer-ne una estimació i hi ha diferents mètodes per calcular-la; com que es basa en estimacions, pot haver-hi errors de càlcul.

altres despeses sensibles al cicle, o bé exclouent les despeses de capital. Normalment es fixen en termes absoluts o limitant els percentatges de variació i, menys habitualment, com a percentatge del PIB. De manera aïllada, no estan directament relacionades amb l'evolució del deute perquè no tenen en compte el costat dels ingressos. A priori, és fàcil d'aplicar i de controlar, però es poden complicar els càlculs (per exemple si vinculem el creixement de la despesa al creixement del PIB potencial de l'economia). Pot arribar a ser procíclica si no és que se n'exclou algun tipus de despesa (per exemple, les prestacions d'atur⁸), tot i que en aquest cas pot comprometre l'objectiu de sostenibilitat. Si es compara amb les regles anteriors, els principals avantatges serien el fre que suposa davant de la propensió dels governants a expandir la despesa per atendre les demandes de sectors, grups de pressió. L'èxit d'aquesta regla depèn del seu disseny (identificació correcta de quines partides de despesa estan subjectes a la limitació; identificació de la variable de referència a la qual es lligarà l'evolució –PIB potencial a mitjà termini–; normativa estable d'aplicació).

Pel que fa a les regles d'ingrés, es poden fixar objectius de nivell màxim o mínim (sostre o sòl) i pretendre augmentar la recaptació d'ingressos o una pressió fiscal excessiva. La majoria d'aquestes regles no està directament vinculada al control del deute públic, ja que no té en compte el control de les despeses. A més, fixar límits màxims o mínims pot ser un desafiament, ja que els ingressos poden tenir un fort component cíclic. Com a excepció, tenim les regles que el que fan és restringir la possibilitat de fer més despesa amb els majors ingressos no previstos o extraordinaris (com fa la legislació espanyola). Utilitzades de manera aïllada poden ser procíclics perquè no tenen en compte el funcionament dels estabilitzadors automàtics. De la mateixa manera que la regla de despesa, establir regles sobre els ingressos pot voler dir establir directament un objectiu sobre la dimensió del sector públic.

En relació amb les categories d'ingressos i despeses cobertes per les regles fiscals, ja hem esmentat que se'n poden excloure alguns conceptes. En principi, per comprendre-ho millor i tenir més facilitat de càlcul i transparència, el nivell de cobertura hauria de ser com més extensiu millor (incloent-hi, fins i tot, els beneficis fiscals). Tanmateix, a la pràctica, s'acostuma

a excloure'n elements volàtils o no discrecionals i, de vegades, les despeses de capital. Pel que fa a l'exclusió dels interessos, s'argumenta que a curt termini no estan sota el control del govern i que poden tenir un comportament molt volàtil. En el cas de les despeses no discrecionals i sensibles al cicle (com les prestacions per atur), tampoc no hi ha marge de maniobra en el curt termini i, a més, poden afeblir el component contracíclic de la política fiscal (tot i que alguns argumenten que s'hi haurien d'incloure per reforçar el compliment dels objectius globals i perquè el que té més sensibilitat al cicle són els ingressos). En aquells casos en què es considera l'exclusió de les despeses de capital, l'argumentació recau en el fet que aquestes contribueixen a incrementar la potencialitat de creixement de l'economia (és l'anomenada *golden rule*, que permet a un govern fer dèficit i endeutar-se per fer inversions productives). Tanmateix, no tota la inversió és productiva, la qual cosa provoca una discussió sobre què és productiu i què no i, d'altra banda, hi ha altres tipus de despesa (educació, sanitat) que poden ser, fins i tot, més efectives per estimular el creixement econòmic.

Finalment, cal assenyalar que es pot preveure la possibilitat de fixar clàusules específiques d'escapament que, en general, estan tipificades (com ara xocs econòmics profunds o catàstrofes) i que, de manera extensa, sobretot la darrera fornada de regles fiscals, incorporen un sistema de sancions per reforçar-ne el compliment.

A la taula 1 es pot consultar un resum del tipus de regles fiscals i dels principals punts positius i negatius de cada una.

Utilització de les regles fiscals en el context internacional

En les dues darreres dècades, les regles fiscals han augmentat de manera molt significativa. El 1990, només cinc països les utilitzaven (Alemanya, Indonèsia, el Japó, Luxemburg i el Regne Unit), mentre que, al començament del 2012, ja eren 76 països els que utilitzaven regles fiscals⁹.

Sens dubte, la pressió sobre les finances públiques ha estat determinant en l'adopció de les regles en l'àmbit nacional (és el cas de les crisis econòmiques dels anys 90 a Finlàndia i Suècia), les crisis del deute a l'Amèrica llatina, nivells de deute creixents

⁸ Si es fixa una regla de despesa que inclogui les prestacions d'atur, en una recessió en què aquestes augmentin de forma automàtica, l'aplicació de la regla de despesa obligaria a reduir molt la resta de despeses, i això podria tenir un efecte d'empitjorament de la crisi.

⁹ A. Schaechter; T. Kinda; N. Budina; A. Webe. *Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset*. IMF Working Paper (WP/12/187). Departament d'Afers Fiscals.

Quadre 1 Tipus de regles fiscals*

Regles fiscals	Descripció	Exemples	Pros	Contres
Deute	Defineix un límit o un objectiu de volum de deute sobre el PIB	Deute màxim del 60% del PIB Sostre de deute de 10.000 €	•Vincle directe a la sostenibilitat del deute •Fàcil de comunicar i de fer-ne el seguiment	•Les mesures de política econòmica no tenen un impacte immediat en el nivell de deute •Pot ser procíclica •Es pot complir la regla per mitjà de mesures temporals (operacions que s'escapen del control) •El nivell de deute pot estar afectat per factors que s'escapen del control del govern
Dèficit (superàvit)	Es poden definir en valors absoluts o com a % del PIB, sobre el dèficit no financer, dèficit primari, dèficit estructural, dèficit al llarg del cicle	Dèficit zero Dèficit = 3% del PIB Dèficit 500 M€ Dèficit estructural màxim = 0,14% del PIB Superàvit = 1% al llarg del cicle	•Constitueix una guia clara per actuar •Vincle estret a la sostenibilitat del deute •Fàcil de comunicar i de fer-ne el seguiment (no és el cas del dèficit estructural)	•Pot ser procíclica (excepte en el cas del dèficit estructural) •Es pot veure afecte per factors fora del control del govern (crisi severa) •En el cas del dèficit estructural és difícil de calcular
Despesa	Estableix límits permanents sobre la despesa total, primària, corrent, entre d'altres. Es pot fixar en termes absoluts, en % d'increment, en % del PIB	Sostre de despesa no financer (exclous interessos i subsidis d'atur) de 30.000 M€ Increment de despesa < augment del PIB potencial	•Constitueix una guia clara per actuar •Permet l'estabilització econòmica •Fàcil de comunicar i de fer-ne el seguiment	•No està directament vinculada a la sostenibilitat del deute •Pot portar a canvis no desitjats en la distribució de la despesa si, per complir amb el sostre de despesa, es desvia cap a categories que estan fora de la regla
Ingressos	Estableix límits mínims o màxims en valors absoluts o en % PIB (si són ingressos tributaris s/PIB es limita la pressió fiscal)	La pressió fiscal no pot superar el 30%	•Control sobre la dimensió del govern •Pot millorar la política i l'administració dels ingressos •Pot prevenir la despesa procíclica (en el cas de regles que limiten o prohibeixen l'ús d'ingressos sobrevinguts)	•Pot ser procíclica •No està vinculada directament a la sostenibilitat del deute ja que no limita la despesa (excepte en el cas de regles que limiten o prohibeixen l'ús d'ingressos sobrevinguts)

* Elaboració pròpia a partir de C. Cotarelli (2009). *Fiscal Rules: Anchoring Expectations for Suitable Public Finances*. Departament d'Afers Fiscals, Fons Monetari Internacional; i A. Schaechter; T. Kinda; N. Budina; A. Webe. *Fiscal Rules in Response to the Crisis: Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset*. IMF Working Paper (WP/12/187). Departament d'Afers Fiscals.

(Suïssa, els Països Baixos), entre d'altres.

Pel que fa a les regles fiscals supranacionals, aquestes s'han introduït a 47 països (bàsicament en els països que formen unions monetàries i a la Unió Europea¹⁰), amb l'objectiu de limitar als països membres la possibilitat de fer polítiques fiscals inconsistentes amb les necessitats de la unió monetària.

¹⁰ Unió Europea (UE), Unió Monetària del Carib Oriental (ECCU), Unió Econòmica i Monetària de l'Àfrica Occidental (WAEMU), Unió Econòmica i Monetària de l'Àfrica Central (CEMAC).

A la Unió Europea, es va començar en el Tractat de Maastricht (1992) amb uns límits sobre el deute (60% del PIB) i sobre el dèficit (3% del PIB). El 1997, amb el Pacte d'estabilitat i creixement, es va incloure la necessitat que els països disposessin d'objectius a mitjà termini definits en termes d'equilibri pressupostari estructural. Amb l'anomenat *Six Pack* (novembre del 2011), es van introduir una sèrie de reglaments a fi que els Estats adoptessin en la seva normativa regles sobre dèficit estructural màxim, sobre el sender anual de reducció del deute per arribar a l'objectiu del 60% del PIB, sobre mecanismes de correcció i sobre altres

“La nova generació de regles fiscals incorpora mesures de reforç de l'estabilitat, com la creació d'entitats fiscals independents”

mesures complementàries per reforçar les regles (autoritat fiscal independent, escenaris pressupostaris a mitjà termini, elaboració de pressupostos de dalt a baix, informació periòdica comprensible). Sobre aquest marc s'ha dissenyat la recent normativa espanyola sobre estabilitat pressupostària.

La majoria de països que utilitzen regles fiscals en tenen més d'una en funcionament (actualment la mitjana és d'1,7). Les regles més utilitzades són les de deute i les de dèficit (sobretot a escala supranacional) i les menys utilitzades són les d'ingrés (en part és lògic ja que per si soles no asseguren la sostenibilitat de les finances si no es controlen també altres variables).

S'ha demostrat empíricament que les regles de despesa, combinades amb límits sobre el nivell de deute i sobre el dèficit, fan que els països que les apliquen obtinguin millors resultats en termes de menys desequilibris pressupostaris (és el cas, per exemple, de Suècia i Finlàndia, dins de la Unió Europea).

Pel que fa a la cobertura, cal preguntar-se quin ha de ser el nivell de govern al qual han d'aplicar les regles fiscals (govern central? tots els nivells de govern? ha d'incloure les empreses públiques?).

En el cas de les regles a escala supranacional, en la majoria de casos, les regles de dèficit i deute cobreixen el conjunt del govern (és a dir, s'estableixen objectius en el conjunt de la zona), cosa que passa en menys de la meitat de casos en el cas de les regles nacionals. En aquest darrer cas, si es tracta de regles de despesa o de dèficit, aquestes no acostumen a fer-se extensives a nivells de govern inferiors al govern central (segurament responen a criteris d'autonomia però també de coordinació entre nivells de govern).

En economies descentralitzades on els governs subnacionals són responsables d'una part important de la política fiscal, es requereix que les regles fiscals operin en els diferents nivells de govern per tal que siguin efectives. En aquests casos, les regles fiscals tenen un element important de coordinació de les políti-

ques fiscals. A més, es poden introduir elements de flexibilitat que puguin reflectir els impactes cíclics asimètrics sobre els diferents nivells de govern.

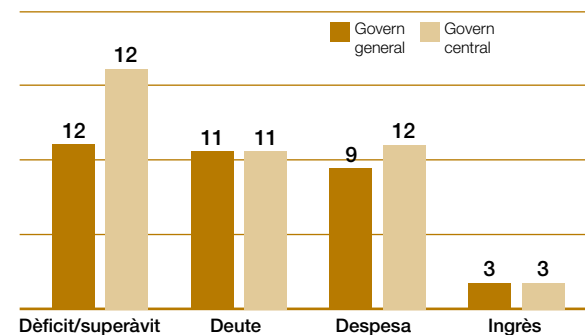
Quant a la cobertura legal o no de les regles fiscals, aquesta és diferent depenent dels països. Moltes regles fiscals tenen com a mínim una base estatutària desenvolupada en regles fiscals nacionals en les seves constitucions o lleis (per exemple en els països de la Unió Europea).

La nova generació de regles fiscals incorpora altres mesures de reforç de l'estabilitat, com per exemple la creació d'entitats fiscals independents. El paper d'aquestes entitats difereix entre països (des de la mera funció de vigilància i supervisió del compliment de les regles fins al càlcul de les regles i l'estimació de les variables clau). En els darrers dos o tres anys s'han creat diverses entitats d'aquesta naturalesa (per exemple als Estats Units, el Regne Unit, Irlanda, Portugal, Espanya i Sèrbia, entre d'altres).

2. Normativa espanyola i especificitats per al món local

En aquest apartat, es descriu la normativa espanyola d'estabilitat pressupostària, d'aplicació a partir de l'any 2001. Abans d'aquestes lleis, s'aplicaven les regles fiscals previstes al Tractat de Maastricht (límit del dèficit del 3% del PIB i del deute del 60%), però no es disposava d'una legislació pròpia. Abans del Tractat, no hi ha regles fiscals pròpiament dites a escala macroeconòmica, però era la normativa reguladora de les hisendes públiques la que establia límits a la capacitat d'endeutament o als compromisos de despesa de caràcter pluriennal. Per exem-

Gràfic 1. Cobertura de les regles fiscals (nombre de països)



Font: A. Schaechter; T. Kinda; N. Budina; A. Webe. *Fiscal Rules in Response to the Crisis — Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset*. IMF Working Paper (WP/12/187). Departament d'Afers Fiscals.

“La reforma de la LGEP del 2006 estableix que els dèficits en temps de crisi poden ser compensats amb superàvits durant l'expansió”

ple, des del 1980 la LOFCA¹¹ estableix que el deute a llarg termini de les comunitats autònomes només es pot destinar a inversions o que l'import total de les amortitzacions per capital i interessos no pot superar el 25% dels ingressos corrents. De la mateixa manera, la Llei reguladora de les hisendes locals¹² ja preveu des del 1988 límits a l'endeutament a curt termini, i en modificacions posteriors es fixa el límit del 110% dels ingressos corrents per necessitar l'autorització d'endeutament.

La Llei general d'estabilitat pressupostària de l'any 2001: dèficit zero

L'any 2001 es va aprovar la Llei 18/2001, de 12 de desembre, general d'estabilitat pressupostària (LGEP). Els antecedents d'aquesta llei s'han de situar en el procés d'integració econòmica i monetària de la zona euro i, més en concret, en el Pacte d'estabilitat i creixement de l'any 1997, per mitjà del qual, els països membres de la Unió Econòmica i Monetària (UEM) acorden limitar la utilització del dèficit públic com a instrument de política econòmica. Així, els Estats de la Unió es comprometen a aconseguir l'equilibri o superàvit pressupostari a mitjà termini, de tal manera que, en temps de crisi, els dèficits es puguin mantenir sempre per sota del 3% del PIB i el nivell de deute, per sota del 60%. Més endavant, l'any 2000, després que s'aprovés l'Estratègia de Lisboa, el Consell Europeu recomana accelerar la reducció del deute i preparar-se per als desafiaments pressupostaris que comportaran l'envelliment de la població.

La LGEP, en vigor del 2001 al 2006, té com a principis l'estabilitat pressupostària, la pluriannualitat, la transparència i l'eficiència en l'assignació i la utilització dels recursos públics. El principi d'estabilitat pressupostària s'estableix com la situació d'equilibri o superàvit pressupostari calculat en termes de capacitat o necessitat de finançament d'acord amb la definició del sistema europeu de comptes nacionals i regionals (SEC-95). L'objectiu d'estabilitat expressat en percentatge del PIB s'estableix per als tres

exercicis següents. Les situacions excepcionals de dèficits pressupostaris s'han de justificar i requereixen de la formulació d'un pla econòmic i financer de reequilibri a mitjà termini.

Pel que fa a l'Administració de l'Estat, també es preveu l'establiment d'un límit anual de despesa i que les modificacions de crèdit que suposen un increment de despesa s'hagin de finançar a càrrec del fons de contingència.

Aquesta llei, coneguda com la llei del dèficit zero, va permetre controlar el dèficit i frenar l'increment del deute de les administracions públiques i, en alguns casos fins i tot reduir-lo, però es va mostrar altament anticíclica i inequitable des del punt de vista generacional. Mantenir de manera permanent l'equilibri o superàvit pressupostari implicava que qualsevol caiguda cíclica d'ingressos s'havia de compensar amb una reducció equivalent de despesa que anul·lava qualsevol possibilitat de deixar actuar els estabilitzadors automàtics o d'augmentar discrecionalment la despesa per intentar pal·liar els efectes de la crisi. També des del punt de vista intergeneracional implicava que qualsevol inversió pública s'havia de finançar amb estalvi corrent, sense possibilitat de recórrer a l'endeutament i de diferir el cost de la inversió al llarg dels anys de vida d'utilització de la inversió i dels beneficiaris potencials de la inversió.

La reforma del 2006: l'equilibri al llarg del cicle

L'any 2006 s'aprova la Llei 15/2006, de 26 de maig, de reforma de la Llei 18/2001, general d'estabilitat pressupostària (LGEP). Els antecedents d'aquesta reforma s'han de situar també en el marc de la UEM, en concret l'any 2005 quan es reforma el Pacte d'estabilitat i creixement per flexibilitzar la regla del 3% i establir que el seu compliment ha de ser al llarg del cicle econòmic. El motiu de fons de la reforma és, probablement, no haver d'aplicar els processos de dèficits excessius a Alemanya i França, que tenien problemes de dèficit.

La reforma de la LGEP del 2006 modifica el principi d'estabilitat pressupostària en el mateix sentit que la UEM i el defineix com a “situació d'equilibri pressupostari al llarg del cicle econòmic”, d'aquesta manera els dèficits en temps de crisi poden ser compensats amb superàvits durant l'expansió econòmica i permet actuar els estabilitzadors automàtics.

Per instrumentar aquest principi, la reforma del 2006 defineix l'objectiu de dèficit en funció de la posició de l'economia en el cicle econòmic, per la qual cosa s'estableixen dos llindars de

¹¹ Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (article 14).

¹² Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març.

creixement, un de mínim i un de màxim. Si la previsió de creixement del PIB és superior al llindar màxim (del 3% en el moment inicial) s'exigeix superàvit. Si la previsió de creixement del PIB se situa entre el llindar màxim i mínim (entre el 2% i el 3% del PIB) les administracions tenen com a objectiu aconseguir, com a mínim, l'equilibri. Si la previsió de creixement del PIB és inferior al llindar mínim (del 2% en el moment inicial) es pot incórrer en dèficit equivalent a l'1% del PIB amb la distribució entre nivells d'administració següent: el 0,2% l'Estat, el 0,75% les comunitats autònomes i el 0,05% les administracions locals. En el cas de les administracions locals, es distingeix entre dues tipologies: a les administracions locals incloses en l'àmbit de l'article 111 del text refós de la Llei reguladora de les hisendes se'ls aplica el principi d'estabilitat pressupostària en els mateixos termes que a l'Estat i les comunitats autònomes, mentre que a la resta se'ls continua exigint equilibri o superàvit.

La reforma del 2006 permet, també, un dèficit addicional per inversions productives equivalent al 0,5% del PIB, sigui quina sigui la posició en el cicle. És el que es coneix com la *golden rule*. Aquest dèficit addicional es distribueix entre els diferents nivells d'Administració: el 0,2% l'Estat; el 0,25% les comunitats autònomes i el 0,05% l'Administració local.

Els avantatges d'aquesta reforma són, a priori, evidents, perquè permet actuar els estabilitzadors automàtics i millorar l'equitat intergeneracional del finançament de les inversions. D'aquesta manera, soluciona els principals problemes de la legislació anterior, però el ràpid empitjorament de l'economia comportarà un increment dels coeficients de dèficit i deute públics, abans que s'hagi pogut sanejar el punt de partida.

La Llei orgànica d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera del 2012

L'any 2012 s'aprova la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEPSF). Els antecedents cal situar-los l'any 2008 amb l'inici d'una crisi econòmica d'abast mundial, especialment greu en l'àmbit europeu. Aquesta crisi va comportar un deteriorament de les hisendes públiques i va posar de manifest les mancances de les lleis d'estabilitat pressupostària anteriors. La reacció a nivell europeu va ser el Tractat d'estabilitat, coordinació i governança de la Unió Econòmica i Monetària, també conegut com a *fiscal compact* amb noves regles fiscals sobre dèficit, endeutament i creixement de la despesa. Amb independència de l'adopció progressiva del Tractat, a partir del desembre del 2011, s'aplica

una nova regulació europea en matèria fiscal (*Six Pack*).

La nova reforma fiscal de la Unió Europea es concentra en els punts següents:

- L'estabilitat pressupostària es defineix sobre el dèficit estructural. El límit màxim és del -0,5% del PIB, tot i que pot arribar fins al -1% si el deute és molt inferior al 60% del PIB i no hi ha risc de sostenibilitat financera a llarg termini.
- En casos excepcionals (recessió greu, esdeveniments inusuals que s'escapin al control públic) els Estats es poden desviar temporalment de l'objectiu.
- Es reforça el Protocol de dèficit excessiu. Per exemple, si s'observen desviacions significatives a mitjà termini, s'aplicaran automàticament més mesures correctores. S'estableix l'obligació d'imposar dipòsits en cas d'incompliment que actuen com a multes reemborsables.
- S'estableix que l'excés de deute s'ha d'eliminar a ritme d'1/20 part cada any durant 20 anys.

Pel que fa l'Estat espanyol, el context econòmic era molt més dur. L'any 2009, el dèficit del conjunt d'administracions públiques de l'Estat arribava a un rècord històric, l'11,2% del PIB, i en paral·lel es produïen unes tensions financeres que posaven en risc el finançament d'aquest dèficit, l'accés al crèdit era cada vegada més restringit i la prima de risc es disparava. El resultat va ser que la reforma espanyola va ser també molt més aguda que la que es va dur a terme a escala europea i es van imposar uns objectius que s'han acabat demostrant inassolibles.

La seqüència d'aquesta reforma també és un reflex de l'emergència de la situació: en primer lloc, es va fer una reforma exprés de la Constitució espanyola i, uns mesos després, es va aprovar la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEPSF).

La reforma de la Constitució espanyola¹³ del setembre del 2011, estableix que l'Estat i les comunitats autònomes no podran incórrer en un dèficit estructural que superi els marges establerts per la UE i que una llei orgànica fixarà el dèficit estructural màxim permès a aquestes administracions. Les administracions locals hauran de presentar equilibri pressupostari. També incorpora el precepte que les autoritzacions d'endeutament hauran de ser per llei i que els crèdits per satisfer els interessos del deute i les

¹³ **Reforma de l'article 135 de la Constitució espanyola, de 27 de setembre del 2011.**

“La nova regulació manté el principi de sostenibilitat financera definit com la capacitat per finançar els compromisos de despesa presents i futurs dins dels límits del dèficit i del deute”

amortitzacions tindran prioritat absoluta. La reforma entra en vigor el mateix dia en què es publica llevat del compliment del límit estructural, que entrarà en vigor l'any 2020.

La Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEPSF) modifica el principi d'estabilitat pressupostària i el defineix com la situació d'equilibri o superàvit estructural del sector de les administracions públiques i equilibri financer per a la resta d'entitats del sector públic. Així, l'objectiu de dèficit estructural¹⁴ a partir del 2020 ha de ser entre el 0% i el -0,4% del PIB (el límit màxim és per a casos excepcionals). La nova regulació manté el principi de sostenibilitat financera definit com la capacitat per finançar els compromisos de despesa presents i futurs dins dels límits del dèficit i del deute, per tant l'objectiu en termes de deute es manté en el 60% del PIB i s'adopta el compromís de recuperar aquest nivell a partir del 2020¹⁵.

Com a novetat, s'afegeix una regla de despesa per limitar el creixement de la despesa al creixement del PIB potencial de l'economia¹⁶. I es regulen per a tots els nivells d'administració els principis de transparència, pluriennalitat, eficiència en l'assignació i utilització de recursos, responsabilitat i lleialtat institucional entre administracions.

Les principals implicacions de la LOEPSF són les següents:

¹⁴ El càlcul del dèficit estructural s'haurà de fer d'acord amb la metodologia de la CE.

¹⁵ El Pla pressupostari per al 2014 del conjunt d'administracions públiques preveu per al 2014 que el percentatge de deute sobre el PIB arribi al 98,9%, que fa impossible poder reduir el deute fins al 60% en només sis anys (caldrà acumular superàvits superiors al 6% o obtenir un creixement del PIB extraordinari).

¹⁶ El creixement de la despesa computable (exclou els interessos, les prestacions d'atur i les despeses finançades amb fons de la UE i d'altres administracions públiques amb caràcter finalista) ha de ser com a màxim la taxa de referència del creixement del producte interior brut a mitjà termini de l'economia (mitjana del PIB real entre t-5 i t+3 + 1,75). El càlcul del PIB potencial correspon al Ministeri d'Economia i Competitivitat i es publicarà en el marc de l'Informe de situació de l'economia espanyola.

- La prohibició d'incórrer en dèficit estructural en tots els nivells d'administració. S'obliga a les corporacions locals a mantenir equilibri o superàvit pressupostari observat (no en termes estructurals)¹⁷, i es preveuen excepcions per a l'Estat i les comunitats autònomes.
- Aplicació d'una regla de despesa que limita el creixement de la despesa computable (exclou els interessos del deute i les prestacions d'atur) a la taxa de referència de creixement del PIB de mitjà termini per a l'economia espanyola¹⁸. Canvis normatius que suposin increments o disminucions de recaptació permanents permetran augmentar o disminuir en la quantia equivalent el nivell de despesa computable. Els ingressos que s'obtinguin per sobre del previst es destinaran íntegrament a reduir el nivell de deute públic. Els superàvits que es produeixin es destinaran a amortitzar deute.
- El volum del deute públic s'ha de mantenir inferior al 60% del PIB (Estat, 44%; CA, 13%; i corporacions locals, 3%)¹⁹. En el cas que una Administració superi el límit, no podrà fer operacions d'endeutament net (amb excepcions per a l'Estat i les CA, amb posterior aprovació d'un pla de reequilibri). En el cas de les administracions locals, les autoritzacions per realitzar operacions de crèdit i emissions de deute tindran en compte el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària, de deute públic i de la resta de principis que es deriven de la LOEPSF.
- Tal com s'estableix en la reforma de la Constitució, el pagament d'interessos i capital del deute públic tindran prioritat absoluta i no poden ser objecte d'esmena.

Pel que fa a la fixació d'objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic, el Consell de Ministres fixarà durant el primer semestre de l'any els percentatges en termes del PIB dels tres

¹⁷ En la normativa es preveia que els ajuntaments de més dimensió poguessin fer un dèficit equivalent al 0,05% per inversions. El fet d'haver d'obtenir equilibri o superàvit total (no només estructural) fa que a la pràctica, atès que una part dels seus ingressos estan lligats al cicle, hauran d'obtenir un superàvit estructural en les expansions que els permeti compensar les caigudes d'ingressos en les recessions, sense haver d'instrumentar altres mesures compensatòries.

¹⁸ La regla de despesa ja es va introduir de manera avançada per a les corporacions locals en el Reial decret llei 8/2011, d'1 de juliol.

¹⁹ Una qüestió pendent de resoldre és com es tradueix això en límits individuals per a cada entitat local. Cal que el Ministeri d'Hisenda clarifiqui quin és l'equivalent en termes d'ingressos corrents liquidats. Els límits d'endeutament aplicables a cadascuna de les entitats locals es recullen en el text refós de la LRHL (RDL 2/2004, de 5 de març), tenint en compte el que estableix l'article 14.3 del RDL 8/2010, de 20 de maig, i la redacció donada en la disposició final XV de la Llei de pressupostos generals de l'Estat per al 2012.

anys següents (per al conjunt d'Administracions públiques i per a cada un dels subsectors). Per fixar l'objectiu, es tindrà en compte tant la regla de despesa com el saldo estructural de l'exercici anterior. En el cas del dèficit de les comunitats autònomes i dels ens locals, la proposta es trametrà al Consell de Política Fiscal i Financera (CPFF) i al Consell Nacional d'Administracions Locals (CNAL). També es preveu que el Ministeri emeti un seguit d'informes tant sobre l'adequació de les línies fonamentals del pressupost com sobre el compliment dels objectius, però una vegada es posi en funcionament l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal, serà aquesta la responsable d'emetre aquests informes.

Una altra novetat de la LOEPSF són les mesures preventives i les mesures coercitives, com ara el seguiment de l'execució pressupostària i la formulació d'avertiments sobre risc d'incompliment de l'objectiu, l'obligació de proposar mesures per corregir el risc o l'elaboració d'un pla econòmic i financer a un any per garantir el compliment del dèficit o de la regla de despesa. Quan es tracti de dèficits ocasionats per catàstrofes naturals o altres situacions excepcionals caldrà fer un pla de reequilibri (només aplicable a l'Estat i a les comunitats autònomes). En cas que les mesures siguin considerades insuficients, l'Estat pot imposar mesures coercitives com ara l'obligació de fer un dipòsit al Banc d'Espanya que es pot convertir en multa si persisteix l'incompliment, i pot establir mesures de compliment forçós com la retenció de crèdits. En el cas de les corporacions locals, si persisteixen els incompliments es preveu poder dissoldre la corporació.

Pel que fa a la gestió pressupostària, la LOEPSF obliga a elaborar marcs pressupostaris de mitjà termini, aprovar un límit de despesa coherent amb l'objectiu de dèficit i amb la regla de despesa, i dotar un fons de contingència. En cas que un exercici es tanqui amb superàvit obliga a destinar-lo a reduir el deute. Per a les administracions locals, aquest punt ha estat controvertit (algunes no tenen deute que s'hagi de reduir i d'altres el tenen finançat a millors condicions), i la Llei de pressupostos de l'Estat per al 2013 inclou un compromís per revisar aquesta regla.

La Llei també preveu una millora de la transparència. Així, els pressupostos de totes les administracions públiques han d'incloure informació precisa a fi de poder relacionar el saldo d'ingressos i despeses del pressupost amb la capacitat o necessitat de finançament d'acord amb el sistema europeu de comptes. També s'estableixen uns requisits mínims d'informació periòdica: liquidacions mensuals d'ingressos i despeses (mensuals en

el cas de les comunitats autònomes i trimestrals per a les corporacions locals), estats de tresoreria, informació sobre endeutament, informació sobre dotacions de personal, entre d'altres.

El fet que es disposi d'informació puntual permet detectar a temps les eventuais desviacions i activar mecanismes de correcció per poder complir els objectius.

La normativa d'estabilitat pressupostària de les comunitats autònomes

Algunes comunitats autònomes com Catalunya²⁰, Aragó²¹, Castella-la Manxa²², Castella i Lleó²³ o Galícia²⁴ han aprovat també les seves pròpies lleis d'estabilitat pressupostària entre els anys 2011 i 2012, que comparteixen els principis de la normativa estatal del 2012, així com la definició d'estabilitat pressupostària en termes de dèficit estructural, l'obligació de fer escenaris plurienals, d'establir un límit de la despesa no financera. Però cada una també aporta alguna especificitat que és rellevant comentar.

En el cas de Catalunya, la llei fixa un objectiu de dèficit estructural del 0,14% del PIB que s'ha de complir a partir de l'any 2018 (dos anys abans que la normativa estatal) i crea un fons de reserva integrat per l'excedent dels ingressos que superin la tendència dels ingressos estructurals i que s'haurà de destinar a cancel·lar el deute o a evitar noves operacions de crèdit.

En el cas de la normativa d'Aragó, afegeix que la dotació mínima del fons de contingència ha de ser del 0,5% del límit de despesa, que s'ha de destinar a finançar les modificacions de crèdit que comporten increment de despesa²⁵ (incorporació de romanents, crèdits extraordinaris, suplementos de crèdits). També preveu la possibilitat de fer dèficit per finançar inversions productives equivalent al 0,25% del PIB regional, igual que la llei de Galícia. Castella-la Manxa i Castella i Lleó també creen un fons de reserva per al deute, en uns termes similars als de Catalunya.

3. Evolució de la capacitat o necessitat

²⁰ Llei 6/2012, de 17 de maig, d'estabilitat pressupostària.

²¹ Llei 5/2012, de 7 de juny, d'estabilitat pressupostària d'Aragó.

²² Llei 11/2012, de 21 de desembre, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera de la Junta de Comunitats de Castella-la Manxa.

²³ Llei 7/2012, de 24 d'octubre, d'estabilitat i disciplina pressupostària.

²⁴ Llei 2/2011, de 16 de juny, de disciplina pressupostària i sostenibilitat financera.

²⁵ L'Administració de l'Estat aplica aquesta limitació des de l'any 2001 amb la primera Llei d'estabilitat pressupostària.

de finançament en el món local

En el període analitzat, entre el 1995 i el 2012, el volum de dèficit dels ens locals s'ha mantingut relativament estable fins al 2006, amb lleugers dèficits l'any 2002 i l'any 2003. És a partir del 2007 quan comença l'escalada del dèficit i s'arriba a un dèficit màxim del -0,8% del PIB l'any 2011, per fer un salt a superàvit del 0,2% del PIB l'any 2012. La principal explicació d'aquesta evolució, més enllà de l'existència i aplicació de regles fiscals, la trobem en la mateixa evolució de l'economia.

Si es compara l'evolució entre els diferents nivells d'administració, s'observa el poc pes que tenen les administracions locals en el conjunt de les administracions públiques, i és l'Administració General de l'Estat la principal dominant del valor agregat, ja que és aquesta la principal responsable de les polítiques anticíclics.

4. Consideracions i valoracions envers l'aplicació de les regles fiscals: visió general i visió específica en l'àmbit de les administracions locals

Com s'ha comentat, en les darreres dècades hi ha hagut un increment molt notable del nombre de països que han institucionalitzat en els seus sistemes fiscals i pressupostaris una sèrie de regles fiscals, definint magnituds o indicadors clau, i els corresponents valors llindars o fites, a fi d'orientar la planificació i execució pressupostària cap a l'obtenció d'uns resultats que perme-

tin acomplir els objectius de disciplina fiscal i estabilitat pressupostària i, per tant, garantir la solvència i la sostenibilitat financera de les corresponents administracions. En aquest increment, hi destaquen els països emergents i els països en vies de desenvolupament, tot i que és remarcable les variacions introduïdes en els sistemes dels països desenvolupats²⁶, especialment els europeus (cal destacar les mesures relatives al denominat *Six Pack*), amb la introducció de noves generacions de regles fiscals i normativa de responsabilitat fiscal a fi de reconduir unes finances deteriorades envers unes trajectòries més sostenibles.

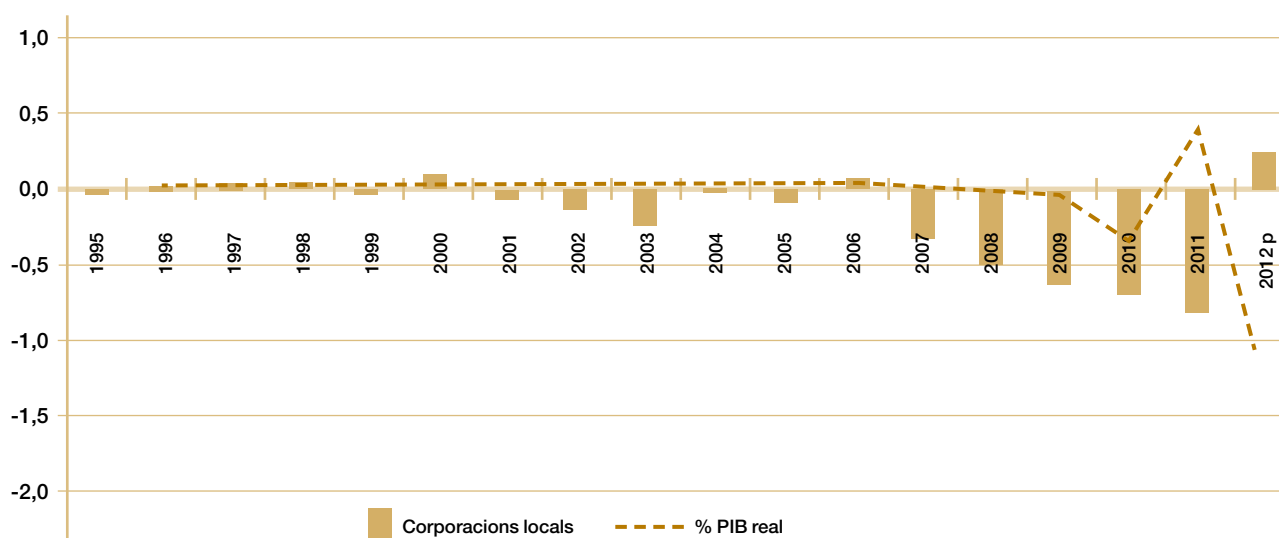
El fet de poder comptar amb un sistema de regles fiscals sembla tenir un cert impacte pel que fa a la millora de la situació fiscal i financera de les administracions públiques sotmeses al compliment d'aquestes. Amb independència de la tipologia de regles fiscals plasmades en la normativa de disciplina fiscal o estabilitat pressupostària que correspongui, un element que esdevé cabdal per tal que aquestes regles tinguin un impacte positiu és el compromís de l'esfera política envers el seu compliment²⁷.

Les regles fiscals definides i fixades en una normativa de responsabilitat fiscal i pressupostària poden tenir definits uns sistemes de control i incentius (sancions) clars i procedimentats,

²⁶ C. Cotarelli (2009).

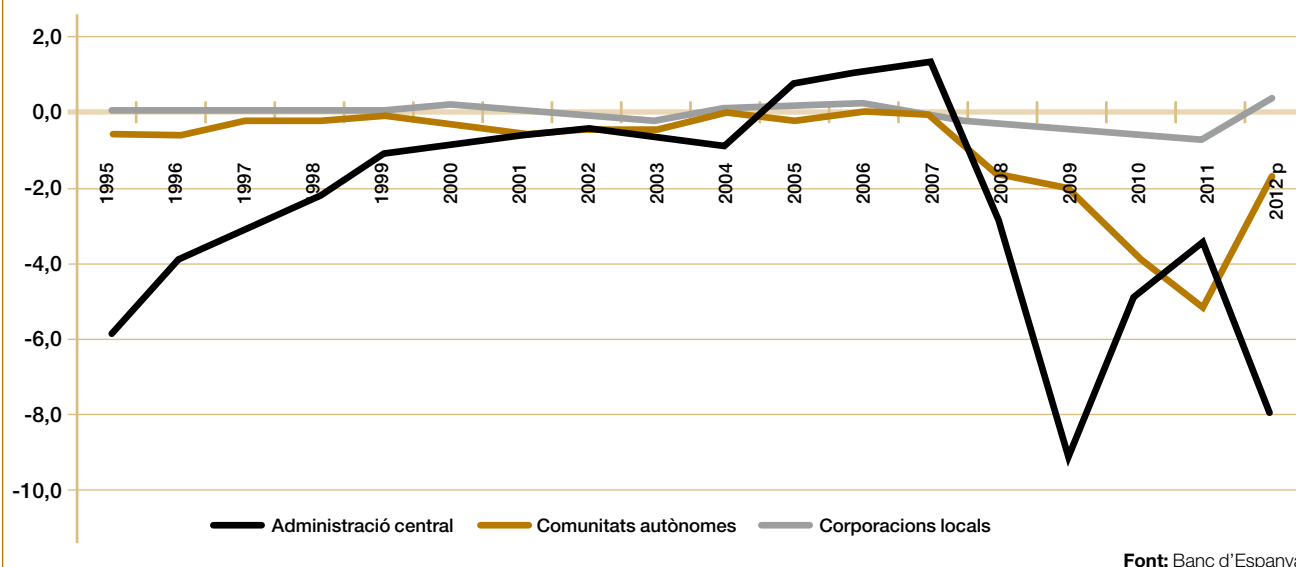
²⁷ A. Schick (2010).

Gràfic 2 Evolució de la capacitat (+) / necessitat (-) de finançament de les corporacions locals (en % PIB)



Font: Banc d'Espanya

Gràfic 2 Evolució de la capacitat (+) / necessitat (-) de finançament per nivells d'Administració (en % del PIB)



però sense una clara determinació en l'esfera política sobre la necessitat i la prioritat de donar-hi compliment, aquestes manquen de la força necessària per tal que produeixin resultats positius. Factors com la institucionalització del compliment de les regles fiscals en les normatives de més alt rang, i especialment a escala supranacional (per exemple, la normativa comunitària per als Estats membres de la Unió Europea), poden esdevenir un element facilitador per a una orientació més gran de l'àmbit polític pel que fa al compliment de les regles fiscals.

Tanmateix, com a element facilitador potencial, de caràcter complementari, convé citar les institucions de control fiscal independents, institucions públiques normalment vinculades al poder legislatiu, que tenen per objecte el control i seguiment de la política i l'execució pressupostària de les administracions públiques del corresponent país o àmbit jurisdiccional, a fi de garantir el compliment de les regles i objectius fiscals definits²⁸. Quant a aquestes institucions, cal destacar la creació, mitjançant llei orgànica, de l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal (AIRF), que esdevindrà la primera institució d'aquestes característiques a l'Estat

espanyol²⁹. Cal dir que aquestes institucions tindran més impacte en facilitar el compliment de les regles fiscals a mesura que proporcionin un control independent de les finances públiques i que, al seu torn, comptin amb uns mecanismes coercitius pertinents a fi de garantir el compliment dels objectius fiscals i, en els casos en què calgui, la realització o imposició de mesures correctores i plans de reequilibri. Tanmateix, per tal de garantir unes bases més sòlides i prudentes en relació amb l'elaboració dels pressupostos de les administracions que es troben sota el control d'aquestes institucions, es pot requerir que aquestes primeres utilitzin (o es basin) per a l'elaboració dels seus pressupostos en aquelles previsions macroeconòmiques i fiscals (principalment pel costat dels ingressos) que hagi fet la corresponent institució fiscal independent.

Com s'ha posat de manifest, el compromís polític esdevé un requisit imprescindible per a l'èxit de les regles fiscals. Així mateix, cal afegir que aquestes regles també cal que compleixin, al seu torn, una sèrie de requisits de naturalesa tècnica a fi d'esdevenir eines efectives per al compliment dels principis de disciplina fiscal i estabilitat pressupostària. Aquests requisits

²⁸ Com a exemples il·lustratius d'aquestes institucions, es poden citar l'Oficina Pressupostària del Congrés dels Estats Units, l'Oficina de Responsabilitat Pressupostària del Regne Unit, el Consell Assessor Fiscal d'Irlanda, el Consell de Política Fiscal de Suècia o l'Oficina Central de Planificació dels Països Baixos.

²⁹ Tot i que hi ha certs elements de la seva configuració que fan dubtar de la seva independència, com ara el nomenament del seu president pel Consell de Ministres a proposta del ministre d'Hisenda o la seva adscripció al mateix Ministeri.

són principalment els següents:

- Que les regles fiscals definides siguin flexibles i adaptables, en especial a diferents circumstàncies que puguin produir-se, especialment econòmiques (per exemple, grans recessions), i possibilitin, davant casos excepcionals, clàusules o fórmules d'escapament.
- Els objectius o fites associats a les regles fiscals han de ser mesurables/quantificables i fàcilment traslladables a magnituds pressupostàries.
- Les regles fiscals s'han de basar principalment en elements o aspectes que siguin altament controlables per part de les corresponents administracions a fi de poder determinar amb certesa els valors que cal complir i poder prendre mesures correctores davant la detecció de possibles desviacions.
- Definició d'objectius o fites en les regles fiscals a mitjà termini a fi d'orientar la programació a mitjà termini dels pressupostos de les corresponents administracions (marcs financers a mitjà termini, sistemes de pressupostació amb visió a mitjà termini).
- Els valors objectius o fites de les regles fiscals han de ser creïbles i possibilistes, i d'obligat compliment, amb l'establiment d'un sistema d'incentius o sancions adequat i creïble.
- El càlcul dels valors associats a les regles fiscals, així com tots els possibles requeriments de subministrament d'informació pel que fa al seu seguiment i control, ha de ser possibilista tècnicament per al conjunt de les diferents administracions que s'hi trobin sotmeses i es poden diferenciar possibles diferents regles i requeriments segons nivells de govern o capacitats tècniques.
- Cal que l'àmbit d'aplicació de les regles fiscals compregui tot allò considerat com a Administració pública segons les corresponents normes de comptabilitat pressupostària o de comptabilitat nacional aplicable (per exemple, en l'àmbit europeu el sistema europeu de comptes nacionals i regionals, SEC).

En relació amb l'aplicació i acompliment de les regles fiscals, cal indicar que una orientació a mitjà termini en la planificació i programació pressupostària suposa una pràctica altament recomanable. L'elaboració de pressupostos amb visió exclusivament anual esdevenen miops atès que no consideren les implicacions financeres futures de les decisions que es prenen per a aquell exercici en concret i no verifiquen si aquestes implicacions en exercicis futurs limiten el marge de maniobra en els propers pressupostos i si s'impossibilita o es dificulta l'acompliment de les fites o objectius a mitjà termini de les regles fiscals.

Al llarg de l'article s'han exposat les característiques i els prin-

cipals avantatges i inconvenients associats als diferents tipus de regles fiscals existents, els quals, juntament amb allò extret de l'experiència comparada, sembla indicar que una pràctica recomanable seria el fet de combinar en un mateix sistema un diferent conjunt de regles fiscals. L'opció més preferible seria la combinació d'una regla de despesa, juntament amb la definició d'un topall o límit màxim de dèficit (regla de dèficit) i un topall o límit màxim de deute (regla de deute). En aquesta combinació proposada, la dinàmica del sistema de regles fiscals pivotaria sobre la regla de despesa, que es basa en la planificació i control d'un element fiscal i pressupostari altament controlable per part de les administracions, i que permet a la seva vegada assegurar una política fiscal contracíclica (sempre que s'excloquin del seu càlcul aquelles despeses que es puguin considerar cícliques o no estructurals).

Ahora, la limitació d'un volum màxim del dèficit (com, per exemple, la limitació d'un màxim de dèficit equivalent al 3% del PIB en els denominats criteris de Maastricht) facilitaria limitar la magnitud o contundència de la política contracíclica que esdevindria de l'operativa de la regla de despesa a fi d'evitar períodes puntuals d'excessiva generació d'endeutament net. Finalment, com a gran variable objectiu del sistema, però de més difícil control a curt termini i quant als pressupostos anuals, caldria una regla que limités el volum màxim d'endeutament en què la corresponent Administració pot incórrer a fi d'orientar la planificació i gestió de les finances públiques envers la garantia de la seva sostenibilitat, objectiu que esdevé un dels elements centrals i essencials que persegueixen, en darrera instància, les regles fiscals. Aquesta combinació, per tant, podria suposar un sistema de regles fiscals que facilitaria a la vegada una política fiscal contracíclica amb la protecció de la solvència i sostenibilitat financera, a més de basar-se, principalment, en elements amb una elevada capacitat de control per part de les administracions públiques.

A l'Estat espanyol, després d'un seguit de diferents normatives d'estabilitat pressupostària, amb la Llei orgànica d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEPSF) s'ha institucionalitzat un sistema que combina diverses regles fiscals entre aquestes, per primer cop, la regla de despesa, i que estableix determinades diferències i aplicacions de regles segons el nivell d'administració que correspongui. En relació amb aquest fet cal destacar, pel que fa a les administracions locals, dos aspectes que es podrien considerar com a possibles elements que cal millorar.

Per una banda, cal tenir present que la LOEPSF suposa, per a

tots els diferents nivells d'administració, una elevada càrrega pel que fa a necessitat de generar i facilitar informació fiscal i pressupostària a fi de poder complir amb els diferents i periòdics mecanismes de control i seguiment en el compliment dels objectius o fites associats a les regles fiscals del sistema. A aquesta elevada càrrega de facilitar informació, s'afegeix la complexitat tècnica en la realització dels diferents càlculs associats a la citada documentació (dades consolidades i en termes del sistema europeu de comptes, marcs financers a mitjà termini, projeccions de liquidació del pressupost). Tot això suposa que, per poder complir els requeriments de la LOEPSF, cal comptar amb un volum considerable de recursos tècnics i tecnològics, que poden ser assumibles per les grans administracions públiques (Estat, comunitats autònomes, grans ajuntaments i diputacions provincials i assimilats), però no pas pels municipis petits o fins i tot mitjans. En aquest sentit, es podria considerar adient que la normativa en l'àmbit de la disciplina fiscal i l'estabilitat pressupostària diferenciés, pel que fa als requeriments i necessitats d'informació, depenent de la dimensió de la corresponent jurisdicció, i determinés uns requeriments bàsics, però suficients, per als municipis mitjans i petits. De manera addicional, seria també altament recomanable que els governs locals comptessin amb un fort acompanyament i tutela, per part de nivells superiors d'administració, pel que fa a la generació de la informació requerida per al control i seguiment de l'acompliment de les regles fiscals.

D'altra banda, cal indicar que l'opció de combinació de regles fiscals establerta per als ens locals (aplicació d'una regla de despesa, més la impossibilitat d'incórrer en dèficit i la limitació del deute) sembla orientar cap a una dinàmica o trajectòria, a llarg termini, d'autoliquidació del deute dels ens locals, ja que no permet gastar els ingressos cíclics en èpoques d'expansió econòmica perquè operen una regla de despesa i l'obligació de destinar els increments d'ingressos a amortitzar deute. Aquest fet fa que els possibles resultats tendeixin a la generació continuada de superàvits i equilibris pressupostaris i així redueix, de manera constant, l'endeutament dels ens locals, ja que si no canvia la llei, els superàvits s'han de destinar a amortitzar el deute. Amb independència de la consideració de si els ens locals han d'esdevenir o no un agent actiu en el desenvolupament de polítiques fiscals contracíclics (paper que la LOEPSF atorga a l'Estat i a les comunitats autònomes, que estan habilitades a incórrer en dèficits), seria recomanable considerar una combinació de regles fiscals senzilles en l'àmbit local, que esdevinguessin una eina per garantir la sostenibilitat de les finances

Amb la Llei orgànica d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEPSF) s'ha institucionalitzat un sistema que combina diverses regles fiscals

locals, però sense suposar l'extremada restricció actual que condueix a l'autoliquidació del deute en la seva dinàmica a llarg termini. En aquest sentit, es podria plantejar la conveniència de diferenciar tipologies de regles segons que es tracti de grans municipis i diputacions provincials (i ens assimilats) o de municipis mitjans i petits i habilitar els grans municipis i les diputacions a participar en les polítiques contracíclics del sector públic mitjançant la possibilitat d'incórrer en dèficits i aplicant, com a principal regla dinàmica del sistema, la regla de despesa (juntament amb la definició de fites pel que fa a regles de dèficit i regles de deute). D'altra banda, es podria plantejar l'establiment de regles fiscals senzilles als municipis mitjans i petits, basades en les regles de dèficit i de deute que estableixin objectius de superàvit/dèficit o, alternativament, que impossibilitin que aquests governs incorreguessin en situació de dèficit i disposant regles de limitació del volum d'estoc d'endeutament.

Finalment, un altre tema que cal tenir en compte és la disparitat que hi ha entre els diferents sistemes comptables i la normativa de regulació de les finances. Els ens locals estan sotmesos a la normativa comptable definida en la Llei d'hisendes locals i en la Instrucció de comptabilitat. D'acord amb aquesta normativa, el càlcul del superàvit o dèficit pressupostari requereix una sèrie d'ajustos per tal que es pugui traduir en termes de comptabilitat nacional i d'acord amb el sistema europeu de comptes (SEC) en capacitat o necessitat de finançament. D'altra banda, temes com el finançament de despesa amb romanent de tresoreria pot fer incórrer en inestabilitat pressupostària, tot i que la normativa local permetria incorporar-los. Caldria que s'homogeneïtzessin els diferents sistemes comptables (pressupostari, financer i nacional) per tal de no incórrer en incoherències i, fins i tot, en incompliments normatius. ■

Referències bibliogràfiques

Banc d'Espanya (2013, abril). "La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria". *Boletín Económico* (núm. 65).

<http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/13/Abr/Fich/be1304-art2.pdf>

Cotarelli, C. (2009). *Fiscal Rules: Anchoring Expectations for Suitable Public Finances*. Departament d'Afers Fiscals, Fons Monetari Internacional.

<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>

Kumar et al. (2009) "Fiscal Rules: Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances".

<http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2009/pn09139.htm>

Budina, N.; Kinda, T.; Schaechter, A.; Weber A. (2012, novembre). *Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset*. IMF Working Paper (WP/12/273).

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12273.pdf>

Schick, A. (2010). "Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance While Responding to Economic Aftershocks." *OECD Journal on Budgeting* (vol. 2010/2, OECD 2010).

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/48170224.pdf>

Schaechter, A.; Kinda, T.; Budina, N.; Weber A. (2012, juliol). *Fiscal Rules in Response to the Crisis: Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset*. IMF Working papers (WP/12/187). <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>

Normativa

- Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (BOE núm. 236, d'1 d'octubre de 1980).
- Reglament (CE) 2223/96 del Consell, de 25 de juny de 1996, publicat al *Diari Oficial de les Comunitats Europees* número L 310/1, de 30 de novembre, que estableix la normativa bàsica del sistema europeu de comptes nacionals i regionals (SEC-95).
- Llei 18/2001, de 12 de desembre, general d'estabilitat pressupostària (BOE núm. 46819, de 13 de desembre de 2001).
- Llei orgànica 5/2001, de 13 de desembre, complementària a la Llei general d'estabilitat pressupostària (BOE núm. 299, de 14 de desembre de 2001).
- Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de finances públiques de la Generalitat de Catalunya (DOGC núm. 3791A, de 31 de desembre de 2002).
- Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària (BOE núm. 284, de 27 de novembre de 2003).

- Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals (BOE núm. 59, de 9 de març de 2004).
- Llei 15/2006, de 26 de maig, de reforma de la Llei 18/2001, de 12 de desembre, general d'estabilitat pressupostària (BOE núm. 126, de 27 de maig de 2006).
- Llei orgànica 3/2006, de 26 de maig, de reforma de la Llei orgànica 5/2001, de 13 de desembre, complementària a la Llei general d'estabilitat pressupostària (BOE núm. 126, de 27 de maig de 2006).
- Reial decret legislatiu 2/2007, de 28 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei general d'estabilitat pressupostària (BOE núm. 313, de 31 de desembre de 2007).
- Reial decret 1463/2007, de 2 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament de la Llei 18/2001, de 12 de desembre, d'estabilitat pressupostària, en la seva aplicació a les entitats locals (BOE núm. 264, de 3 de novembre de 2007).
- Reial decret llei 8/2010, de 20 de maig, pel qual s'adopten mesures extraordinàries per a la reducció del dèficit públic.
- Llei 2/2011, de 16 de juny, de disciplina pressupostària i sostenibilitat financera (Galícia, BOE núm. 173, de 20 de juliol de 2011).
- Reial decret llei 8/2011, d'1 de juliol, de mesures de suport a deutors hipotecaris, de control de la despesa pública i cancel·lació de deutes amb empreses i autònoms contraïdes per les entitats locals, de foment de l'activitat empresarial i d'impuls de la rehabilitació i de simplificació administrativa.
- Reial decret llei 20/2010, de 30 de desembre, de mesures urgents en matèria pressupostària, tributària i financera per a la correcció del dèficit públic.
- Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (BOE núm. 103, de 30 de maig de 2012).
- Llei 6/2012, de 17 de maig, d'estabilitat pressupostària (Catalunya, DOGC núm. 6133, de 22 de maig de 2012).
- Llei 5/2012, de 7 de juny, d'estabilitat pressupostària d'Aragó (BOE núm. 161, de 6 de juliol de 2012).
- Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i el foment de la competitivitat.
- Llei 7/2012, de 24 d'octubre, d'estabilitat i disciplina pressupostària (Castella i Lleó, BOE núm. 279, de 20 de novembre de 2012).
- Llei 11/2012, de 21 de desembre, d'estabilitat pressupostària o sostenibilitat financera de la Junta de Comunitats de Castella-la Manxa (BOE núm. 58, de 8 de març de 2013).

LA REFORMA LOCAL: INCIDÈNCIA EN L'ESTABILITAT PRESSUPOSTÀRIA I EL CONTROL INTERN

Maria Petra Sáiz Antón

Interventora d'Administració Local
Censora jurada de comptes

El 27 de setembre del 2011 es va aprovar una reforma fulgurant de l'article 135 de la Constitució espanyola que amb sorpresa eleva el principi d'estabilitat pressupostària al màxim nivell de l'ordenament jurídic i condiona les actuacions de totes les administracions públiques al seu compliment. Aquest principi va ser desenvolupat per la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEPSF), que conté tres regles fiscals d'obligatori compliment: limitació del dèficit estructural, al deute públic i al creixement de la despesa pública.

L'adaptació de la normativa bàsica de règim local als principis de la LOEPSF i la millora del control econòmic financer són aspectes clau en les diferents i controvertides versions dels avantprojectes de llei que han donat lloc a l'actual Projecte de llei de reforma i sostenibilitat d'administració local (PLRSAL), que va ser publicat en el *Butlletí Oficial de les Corts Generals* del Congrés dels Diputats el 7 de novembre del 2013.

Aquesta reforma del sector públic local neix marcada per tres aspectes que la condionen: la crisi econòmica i financera, que va impactar negativament en els comptes de les administracions públiques, les quals van incrementar els nivells d'endeutament i de dèficit públic i van superar amb escreix els límits assenyalats pel Pacte d'estabilitat i creixement de la Unió Europea, fet que va obligar el Govern central a adoptar mesures estructurals de con-

solidació fiscal, imposades per la Comissió Europea, per tal que l'Estat espanyol no fos intervingut¹. Per un entorn social que ha instaurat en l'opinió pública un desencís generalitzat sobre el malbaratament dels recursos públics, que ha propiciat una profunda desafecció ciutadana vers les institucions públiques. I pel debat obert a Europa, principalment als països del sud, sobre la necessitat d'una reforma de les administracions locals que reduïxi el nombre d'ens locals i en redefineixi les competències.

Sota aquests condicionants s'ha gestat una modificació important de la normativa bàsica estatal del règim local profundament recentralitzadora, que devalua el principi d'autonomia local, previst en la Carta Europea d'Autonomia Local; trasllada la titularitat de les competències dels municipis sobre educació, salut i serveis socials a les comunitats autònomes²; incrementa les facultats de coordinació, control i prestació unificada dels serveis

¹ Recordem que el Procediment de dèficit excessiu fixava per als Estats membres, en aplicació del Pacte d'estabilitat i creixement de la Unió Europea, un límit de dèficit públic del 3% del PIB i un nivell d'endeutament del 60% del PIB.

² Tot i que l'Informe sobre la democràcia social i regional d'Espanya, de 22 de març de 2013, del Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa, va recomanar al seu Consell de Ministres que demanés a les autoritats espanyoles que les reformes de les administracions locals es duguessin a terme respectant el principi de subsidiarietat, previst en l'article 4.3 de la Carta Europea d'Autonomia Local.

públics de les diputacions; introdueix mesures per propiciar la fusió de municipis i limita la creació d'entitats instrumentals, el nombre de càrrecs públics i el règim retributiu del personal al servei de les corporacions locals, amb independència de la naturalesa jurídica de la relació, alhora que reforça els mecanismes de control econòmic i pressupostari.

En paral·lel, la Generalitat de Catalunya està tramitant el Projecte de llei de governs locals de Catalunya (PLLGLC), emparat per la necessitat d'harmonitzar els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera amb el d'autonomia local i la reordenació de competències municipals. El PLLGLC, a diferència del projecte estatal, aposta pel municipi com a Administració més propera al ciutadà, però no acaba de concretar el marc competencial que l'article 84 de l'Estatut d'autonomia possibilita, per la qual cosa es produeix una disfunció entre la voluntat manifestada i el contingut del text.

La redistribució de les competències municipals que fa el PLLGLC reforça les comarques, però fa una regulació insuficient de les vegueries, així es perd l'oportunitat de convertir-les en l'ens fort que preveu l'Estatut i permet que les diputacions, tal com es configuren en el projecte estatal, els guanyin terreny.

Cap dels dos projectes de llei aborda la definició de l'àmbit subjectiu dels ens locals als efectes de la subjecció al règim de comptabilitat pública, al retiment de comptes i al control intern, si bé el projecte de llei estatal posa molt èmfasi en el reforçament dels procediments de control, que el PLLGLC ni esmenta. Un altre punt de divergència entre els dos projectes de llei són els criteris de valoració de cost –estàndard de qualitat del servei– en el PLLGLC, completament diferents del –cost efectiu– previst en el PLRSAL, després que el Consell d'Estat cridés l'atenció al Govern central sobre les limitacions per l'aplicació del cost estàndard previst en un inici en els avantprojectes de llei. Ambdós projectes de llei generen incerteses importants respecte de la gestió dels serveis públics quan difereixen en desenvolupaments reglamentaris posteriors els criteris de determinació de l'estàndard de qualitat i del cost efectiu dels serveis.

En definitiva, la tramitació simultània del PLRSAL, que preveu una disminució de les matèries d'interès local, amb una reforma local a Catalunya excessivament prudent que va per darrere del projecte estatal i que utilitza la tècnica legislativa de no modificar les disposicions legals vigents i les difereix a una harmonització posterior, provocarà inseguretat i indefinició en l'aplicació de la norma, fet que, unit al context de crisi econòmica i de tensió territo-

rial actual, fa preveure problemes d'encaix normatiu en l'àmbit competencial dels ens locals que, des de l'aprovació de la Llei de bases de règim local l'any 1985, no havien estat objecte de conflictes importants, així com un previsible empobriment dels serveis públics locals, amb l'ajornament –una vegada més– de la necessària reforma de la hisenda local.

En aquest article, s'analitza quina és la situació econòmica dels ens locals i es valora si justifica una reforma del règim jurídic local com la plantejada pel PLRSAL, alhora que s'aprofundeix sobre els principals aspectes de la reforma i la incidència sobre la gestió econòmica i el control intern dels ens locals, ja que l'avançat estat de tramitació del PLRSAL i la majoria existent en les Corts espanyoles fa pensar que molt probablement es compliran les previsions del Govern central i la reforma entrarà en vigor l'any 2014 i modificarà substancialment el marc competencial, la gestió dels serveis públics i la gestió economicofinancera i el control dels ens locals.

1. La dubtosa justificació econòmica de la reforma

Per al PLRSAL, hi ha dos aspectes clau que justifiquen la reforma del règim jurídic de l'Administració local: la necessitat d'incorporar-hi els principis fixats per la LOEPSF i acabar amb les disfuncionalitats del model competencial dissenyat per la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (TRLBRL) que, segons l'exposició de motius del PLRSAL, és l'origen de la manca de sostenibilitat financera, de la creació d'estructures desproporcionades per a l'exercici de competències que no estan legalment atribuïdes o delegades, i de la concurrència i duplicitats de competències entre diferents administracions.

Sota aquestes premisses, el PLRSAL modifica el TRLBRL i, en menor mesura, el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovada pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març (TRLHL), amb la finalitat d'assolir els objectius següents: a) clarificar les competències municipals per evitar duplicitats amb les competències d'altres administracions sota el principi "una administració una competència"; b) racionalitzar l'estructura administrativa; c) garantir un control financer i pressupostari més rigorós que reforça les funcions dels interventors, i d) afavorir la iniciativa econòmica privada tot evitant intervencions administratives desproporcionades.

L'exposició de motius del projecte de llei vincula estretament la disfuncionalitat del model competencial i les hisendes locals. En aquest apartat veurem que, si s'analitzen objectivament els re-

Quadre 1

Evolució del deute públic segons el protocol de dèficit excessiu en percentatge del PIB pm, en milions d'euros

Àmbit	2009		2010		2111		2112		2113			
	Total	% PIB	Total	% PIB	Total	% PIB	Total	% PIB	1 Trim.	% PIB	2 Trim.	% PIB
Administració central	485.525	46,4	549.653	52,6	622.256	59,5	760.195	73,9	796.744	77,8	818.302	80,1
Seguretat Social	17.169	1,6	17.169	1,6	17.169	1,6	17.188	1,7	17.188	1,7	17.202	1,7
Comunitats autònomes	90.963	8,7	120.779	11,6	142.271	13,6	185.379	18,0	190.448	18,6	194.021	19,0
Corporacions locals	34.700	3,3	35.431	3,4	35.420	3,4	41.939	4,1	42.779	4,2	43.153	4,2
Diferències consolidació	-63.274	-6,0	-78.340	-7,5	-79.782	-7,6	-120.048	-11,7	-123.562	-12,2	-129.268	-12,7
TOTAL	565.083	54,0	644.692	61,7	737.334	70,5	884.653	86,0	923.597	90,1	943.410	92,3

Font: Elaboració pròpia a partir del Butlletí Estadístic del Banc d'Espanya

Quadre 2 Creixement del deute públic, del 4t trimestre del 2009 al 2n trimestre del 2013, segons el protocol de dèficit excessiu en percentatge del PIB pm, en milions d'euros

Àmbit	Evolució 4T 2009-2T 2013							
	Deute 4T 2009	% deute per administracions 2009	Deute 2T 2013	% deute per administracions 2T 2013	Increment quantitatiu de deute, milers €	% creixement quantitatiu del deute	Increment punts sobre PIB	Increment percentual del deute
Administració central	485.525	85,9	818.302	86,7	332.777	68,5	33,7	72,6
Seguretat Social	17.169	3,0	17.202	1,8	33	0,2	0,1	6,2
Comunitats autònomes	90.963	16,1	194.021	20,6	103.058	113,3	10,3	118,4
Corporacions locals	34.700	6,1	43.153	4,6	8.453	24,4	0,9	27,3
Diferències consolidació	-63.274	-	-129.268	-	-	-	-	-
TOTAL	565.083	100	943.410	100	444.321	78,6	38,3	70,9

Font: Elaboració pròpia a partir del Butlletí Estadístic del Banc d'Espanya

sultats econòmics del conjunt del sector públic local, en els darrers anys sorgeixen seriosos dubtes que els motius de la reforma siguin estrictament econòmics, si bé es coincideix amb aquesta en la necessitat del redimensionament del sector públic local i l'eliminació d'ens instrumentals, com ara consorcis, fundacions o empreses, que han crescut de manera desmesurada en els darrers 15 anys.

1.1 Sostenibilitat financera: l'endeutament del sector públic local

Els quadres mostren l'evolució de l'endeutament públic des del quart trimestre del 2009 fins al segon trimestre del 2012. Com es pot observar, l'endeutament del total del sector públic a l'Estat espanyol en el segon trimestre del 2013, és de 943.410 milions d'euros, un 92,3% del PIB. Del total de deute, 835.504 milions d'euros, un 81,8% del PIB, corresponen a l'Administració central, incloent-hi la Seguretat Social; un 19% del PIB i 194.021 milions d'euros, a les comunitats autònomes, i únicament un 4,2% del PIB i 43.153 milions d'euros a l'Administració local, que

és l'única que manté estable el volum de deute des del quart trimestre del 2012, a diferència del creixement experimentat pel de la resta.

L'augment del deute públic en el segon trimestre del 2013, en relació amb el quart trimestre del 2009, és d'un 78,6% i de 444.321 milions d'euros, cosa que suposa 38,3 punts d'increment sobre el PIB i un augment percentual del deute del 70,9% per al conjunt de les administracions públiques.

L'Administració central, amb un 88,5% del total del deute, inclosa la Seguretat Social, i les comunitats autònomes, amb un 20,6%, són les més endeutades, mentre que les corporacions locals disminueixen el seu percentatge de participació en el total del deute públic. Així, passen del 6,1% en el quart trimestre del 2009 al 4,6% en el segon trimestre del 2013.

La distribució de l'endeutament entre les corporacions locals es veu reflectida en el quadre 3. Dels 43.153 milions d'euros de

deute total, a 30 de juny del 2013, corresponen als ajuntaments 35.585 milions d'euros, un 82,46% del total. D'aquest, les capitals de més de 500.000 habitants n'acumulen el 26,70%, i és el municipi de Madrid el que té l'endeutament més elevat, amb 7.389 milions d'euros, xifra que supera el total del conjunt del deute de les diputacions de tot l'Estat.

1.2 Compliment del principi d'estabilitat pressupostària

Per l'efecte de la crisi econòmica, l'any 2007 el conjunt del sector públic passa de tenir un superàvit d'un 1,9% del PIB a un dèficit d'un -4,5% l'any 2008, en termes de capacitat/necessitat de finançament segons el sistema de comptes nacionals i regionals (SEC). El dèficit pressupostari toca fons l'any 2009 amb un -11,2% del PIB.

El quadre 4 demostra que fins i tot en el pitjor moment de la crisi el dèficit del conjunt de les entitats locals va ser només d'un -0,6% del PIB, un 5,2% del dèficit del conjunt de les administracions públiques, enfront del -8,6% del PIB de l'Administració de l'Estat i la Seguretat Social, que representa el 76,4% del dèficit total, o del -1,9% del dèficit respecte del PIB que sumen les comunitats autònomes, que equival al 17,1% del dèficit total.

A partir de l'any 2012, les corporacions locals presenten superàvit en termes de capacitat/necessitat de finançament, mentre que l'Estat i les comunitats autònomes acumulen la totalitat del dèficit de l'exercici, que va ser del -6,8% del PIB. Per als exercicis posteriors, les previsions del dèficit per a les corporacions locals en el seu conjunt és del 0% del PIB.

1.3 La despesa pública en les corporacions locals

La despesa pública, en termes de despesa no financera, va representar el 47% del PIB l'any 2012 i va ascendir a un total de

Quadre 3 Distribució del deute de les corporacions locals. Segon trimestre del 2013

CORPORACIONS LOCALS	Deute en milions d'€	Deute en %
Barcelona	1.129	
Madrid	7.389	
Màlaga	719	
Sevilla	464	
València	930	
Saragossa	889	
Deute capitals de més de 500.000 hab.	11.520	26,70%
Deute resta capitals de província	4.810	11,15%
Deute resta de ciutats	19.255	44,62%
Total deute ajuntaments	35.585	82,46%
Deutes de diputacions i cabildos	7.211	16,71%
Deutes de ciutats autònomes	357	0,83%
DEUTE TOTAL DE CORPORACIONS LOCALS	43.153	100,00%

Font: Elaboració pròpia a partir del Butlletí Estadístic del Banc d'Espanya

503.035,7 milions d'euros, dels quals 282.928,64 corresponen a l'Administració de l'Estat, 159.295,33 milions d'euros, a les comunitats autònomes i 60.811,74 milions, a les entitats locals³.

El percentatge de despesa pública corresponent als ens locals es manté pràcticament inamovible des de l'any 1984, que era d'un 13% del PIB. L'any 2011, l'estructura de la despesa pública per subsectors era: Estat central, 53,5% del PIB (Administració central, 21,60%, i Seguretat Social, 31,90%); les comunitats autònomes, 34,30% del PIB, i les corporacions locals, 12,30% del PIB.

1.4. L'impacte econòmic de la reforma

El govern va xifrar, el 15 de febrer del 2013, l'impacte econòmic de tota la reforma del sector públic local en 7.129 milions d'euros

³ Totes les dades econòmiques d'aquest apartat s'han extret de l'informe CORA, Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques, http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/reforma_aapp.html.

Quadre 4

Dèficit pressupostari en termes de capacitat (+)/necessitat(-) de finançament en % del PIB. Exercicis 2009 a 2016

Previsions								
Àmbit	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Administració central	-9,4	-6,7	-5,13	-4,2	-3,8	-3,7	-2,9	-2,1
Seguretat Social	0,8	0,2	-0,07	-1,0	-1,4	-1,1	-0,6	-0,5
Comunitats autònomes	-1,9	-2,4	-3,31	-1,8	-1,3	-1,0	-0,07	-0,02
Corporacions locals	-0,6	-0,4	-0,45	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	-11,2	-9,3	-9,1	-6,8	-6,5	-5,8	-4,2	-2,8

Font: Elaboració pròpia a partir de la informació del Llibre groc dels Pressupostos de l'Estat dels exercicis 2009 a 2014, i les memòries d'actuacions dels consells de política fiscal i financera de les comunitats autònomes dels exercicis 2010 i 2012

per al període 2013-2015, basant-se en un controvertit estudi de l'Institut d'Estudis Fiscals, referit a les liquidacions del pressupost de l'exercici 2010, basat exclusivament en el nombre d'habitants sense considerar economies de densitat ni costos de transacció. Aquest estalvi va ascendir a 8.024 milions d'euros de resultes d'allargar la seva execució fins al 2019, en l'avantprojecte de llei aprovat pel Consell de Ministres el 26 de juliol del 2013⁴. La reforma de l'Administració local va ser objecte d'un crit d'atenció al Govern sobre els riscos d'execució en la Recomanació del Consell de Ministres de la Unió Europea, de 29 de maig del 2013, referent a l'informe sobre el Programa Nacional de Reforma del Regne d'Espanya, 2012-2016.

A la vista de la recomanació del Consell de Ministres de la Unió Europea i analitzant l'informe esmentat, tot indica que hi ha moltes incògnites sobre l'impacte econòmic de la reforma. Una d'elles és que l'informe no considera que una mateixa competència atribuïda legalment de forma indistinta a diferents administracions no necessàriament produeix en la prestació del servei públic una actuació ineficient des de la perspectiva social i econòmica, ja que dependrà de si amb la prestació compartida del servei entre dues administracions es cobreix o no la demanda potencial de manera eficient⁵ i complementària. En els casos en què així sigui, amb el trasllat de competències no hi hauria increment d'eficiència ni disminució de costos.

Una altra limitació de l'informe és que no recull altres experiències de prestació de serveis públics compartits en diferents països⁶, de la qual cosa es dedueixen quatre conclusions clares: a) que les fórmules de prestació de serveis no poden ser úniques i s'han d'adaptar a la realitat històrica i territorial (fusió de municipis als països nòrdics o als Països Baixos, diferents formes d'associació a França o fórmules de cooperació municipal per a la prestació de recollida d'escombraries o del servei d'aigües als consells comarcals a Catalunya i l'Aragó amb gestió pública i privada);

⁴ Informació obtinguda de les publicacions del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, *Reforma para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. 15.2.2013, i *Informe al Proyecto de Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local*, de 26 de juliol del 2013.

⁵ Podem dir que una Administració és eficient si amb el mínim consum d'*inputs* (ja siguin mitjans personals, materials, econòmics) assolix la prestació d'un *output* o servei, de forma satisfactòria, és a dir que cobreixi una necessitat social amb un determinat nivell de qualitat.

⁶ *Informe sobre Federalismo Fiscal*, Institut d'Economia de Barcelona, 2011 i 2012, amb diversos autors.

b) que els resultats finals varien segons el cas i no són homogenis ni lineals; c) que cal trobar l'equilibri entre l'eficiència política i l'eficiència econòmica per aconseguir la mida òptima per a la prestació de serveis que eviti una distància excessiva entre els ciutadans i els polítics, garantint la proximitat de la gestió, reduint la ineficiència i la corrupció, i e) en la reducció de costos, s'ha de tenir en compte la distribució territorial i la densitat de la població, els límits en les economies d'escala i els costos de transacció, derivats dels costos administratius i de gestió de contractes incomplets que generen riscos d'execució⁷.

En definitiva, de la verificació empírica de les dades econòmiques analitzades es pot concloure: a) que haurem d'esperar per valorar l'impacte econòmic real de la reforma; b) que les corporacions locals, tot i els arguments de mala gestió generalitzada esgrimits pels defensors de la reforma i de la situació crítica d'alguns ajuntaments, conformen el subsector de l'Administració pública que menys pes té en el conjunt de la despesa del sector públic, és el menys endeutat i l'únic que compleix els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, tot i ser l'Administració que presta els serveis de la manera més propera al ciutadà i malgrat els problemes competencials que s'esgrimeixen en el PLRSAL.

De tot això, es pot concloure que tenen fonament les tesis que mantenen que la situació econòmica i el compliment de la LO-EPSF són la justificació d'una reforma que en realitat respon a la voluntat d'empetir l'autonomia local i degradar políticament els municipis, tal com queda palès en la disposició addicional segona del PLRSAL, que devalua l'Estatut d'autonomia de Catalunya i s'aparta de la doctrina del Tribunal Constitucional⁸.

2. Principals elements de la reforma. Incidència sobre la gestió econòmica i el control intern

En aquesta segona part de l'article, s'analitzaran els aspectes de la reforma que modifiquen la normativa actual i que condicionen la gestió econòmica i el control intern en les corporacions locals: el concepte de cost efectiu, la redefinició de competències, el

⁷ J. Bel. (2011). "Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza". *Informe sobre federalismo fiscal en España*. IEB.

⁸ En contra de les sentències del TC 76/1983 i 214/1989, l'apartat 1 de la DA segona del PLRSAL diu: "1. Les disposicions d'aquesta Llei són d'aplicació a totes les comunitats autònomes, sense perjudici de les seves competències exclusives en matèria de règim local assumides en els seus estatuts d'autonomia, en el marc de la normativa bàsica estatal i amb estricta subjecció als principis d'estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera i racionalització de les estructures administratives".

redimensionament del sector públic i el reforçament del control intern, així com d'altres que no aborda, com ara la definició de l'àmbit subjectiu dels ens que conformen el sector públic local.

2.1. Àmbit subjectiu del sector públic local

La definició deficient que fa el TRLHL dels ens que conformen l'àmbit subjectiu el sector públic local ha propiciat en els darrers anys el que s'ha anomenat la fugida del dret administratiu i que ens com ara consorcis i fundacions o altres ens que en depenen amb participació indirecta o no majoritària dels ens locals quedessin fora del règim de comptabilitat pública, del retiment de comptes i de la subjecció al control intern i extern.

Ara el PLRSAL desaprofita l'oportunitat d'harmonitzar l'àmbit subjectiu d'aplicació del TRLHL⁹ amb els criteris econòmics emprats pel SEC tal com fa, per a l'Administració general de l'Estat, la Llei general pressupostària, que interrelaciona els ens que estan subjectes al règim de comptabilitat pública i, per tant al retiment de comptes i al control intern, alhora que determina per a cada ens, en funció de si estan inclosos en el sector públic administratiu, en el sector públic fundacional o en el sector públic empresarial, el procediment de control que els és d'aplicació: la funció interventora, el control financer permanent o l'auditoria pública.

La reforma estatal, si bé estableix un règim jurídic nou per als consorcis, no els inclou dins l'àmbit subjectiu d'ens locals definit en el TRLHL, ni té en compte les fundacions, per la qual cosa subsistiran els actuals problemes dels interventors dels ens locals quan han de fer els diferents informes de verificació, en termes SEC, del pressupost, del seguiment d'execució trimestral, de les modificacions de crèdits, de la liquidació del pressupost, previstos en la LOEPSF, que inclouen un estat consolidat amb els comptes d'ens dependents, com són els consorcis, les fundacions o les societats mercantils locals no majoritàries, sectoritzats com a administracions públiques per la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, tot i que, com que no estan inclosos en el pressupost general de l'ens local matriu, no s'integren en el

9 Maria Petra Sáiz (2013). "Estructura del sector públic local a Catalunya. Incidència en l'aplicació del règim de comptabilitat pública i del control intern i extern". *Revista d'Economia Catalana i del Sector Públic* (núm. 101). La regulació dels ens locals que integren el pressupost general, els subjectes al règim de comptabilitat pública i els que integren el compte general, en els articles 164, 200 i 209 del TRLHL i els articles 213, 214, 220 i 221 que desenvolupen el règim de control intern no són homogenis entre si i difereixen dels del SEC.

compte general, ni en correspon a l'interventor de l'ens local l'exercici de la funció comptable ni el control intern.

2.2. El cost efectiu dels serveis

El concepte de *cost efectiu* dels serveis té una gran rellevància en el PLRSAL. Tots els ens locals l'hauran de calcular cada exercici i per a tots els serveis que prestin a partir de les dades de la liquidació del pressupost o dels comptes dels ens vinculats. No obstant això, el PLRSAL no fixa els criteris que s'han d'emprar, sinó que determina que els fixarà en el futur el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Les diputacions seran les encarregades de fer el seguiment del cost efectiu dels serveis prestats pels municipis de la província i, si són superiors als coordinats o prestats per ella, els oferirà la gestió coordinada per incrementar-ne l'eficiència. En el cas dels municipis de menys de 20.000 habitants en els quals la diputació assumeixi la prestació dels serveis de recollida i tractament de residus, neteja viària, abastiment domiciliari d'aigua potable, accés als nuclis de població i pavimentació de les vies, els repercutirà el cost efectiu dels serveis. Aquest serà també l'element determinant per tal que el municipi pugui tornar a assumir la prestació dels serveis, que demostrï que els costos efectius d'aquests són inferiors als de la diputació.

El cost efectiu serà també un criteri per avaluar el repartiment dels fons del Pla provincial de cooperació d'obres i serveis de competència municipal de les diputacions, per a la percepció de subvencions de l'Estat i de les comunitats autònomes i perquè els municipis que optin per una gestió integrada de tots els serveis municipals i assoleixin una reducció superior al 10% del cost efectiu puguin gaudir d'un increment del coeficient de ponderació de població a l'efecte dels ingressos de la participació en els tributs de l'Estat.

L'aplicació dels criteris de cost dels serveis públics és indispensable per optimitzar la rendibilitat econòmica i l'eficiència dels serveis. Però els interventors locals som conscients dels problemes i limitacions que hi ha a la pràctica, que no provenen dels problemes tècnics de càlcul, sinó de les dificultats dels gestors públics per elaborar els pressupostos definint programes, activitats i d'objectius. Aquesta mancança serà la principal limitació per elaborar el càlcul del cost efectiu dels serveis públics.

I és que no es pot oblidar que, tot i els esforços duts a terme en aquest camp, ja des de l'aprovació del projecte CANOA, Comp-

tabilitat Analítica Normalitzada per a Organitzacions de l'Administració, desenvolupat per la Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE) l'any 1994, la implantació de la comptabilitat de costos en el sector públic és una assignatura pendent, que ha intentat redreçar el Pla general de comptabilitat pública de l'any 2010 i les recents instruccions de comptabilitat per a l'Administració local, que entraran en vigor l'1 de gener del 2015, que inclouen un apartat d'informació sobre els costos de les activitats en la memòria dels comptes anuals, que esperem que contribueixi a redreçar aquesta la situació.

2.3. Aplicació dels principis de la LOEPSF en la prestació dels serveis públics locals

El PLRSAL condiona l'exercici de les competències i la prestació dels serveis públics dels ens locals al compliment dels principis d'estabilitat pressupostària, de sostenibilitat financera i de regla de la despesa previstos en la LOEPSF. Els interventors dels ens locals, responsables de les funcions comptables i de control intern, estan obligats a confeccionar els informes de verificació d'aquests principis, quan s'aprova, es modifica i es liquida el pressupost, en l'aprovació i seguiment dels plans d'ajust i plans econòmics financers i, amb caràcter trimestral, durant l'execució del pressupost, i ara també quan ho preveu el PLRSAL.

Segons el PLRSAL, els ens locals desenvoluparan les competències pròpies d'acord amb el principi de sostenibilitat financera. La llei que determinarà la conveniència d'implantar-lo ho farà conforme als principis de descentralització, eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera i aportarà una memòria d'impacte en què es garanteixi la dotació de recursos financers i que aquests no suposen més despesa per a les administracions públiques.

També s'han de complir els principis de la LOEPSF quan s'aprovi l'exercici de noves competències, diferents de les pròpies o de les de les atribuïdes per delegació, i quan l'Estat o les comunitats autònomes deleguin competències als ens locals. En cas de noves competències s'ha de verificar, a més, que el servei públic no l'estigui prestat una altra Administració, mentre que en la delegació s'ha de millorar l'eficiència de la gestió pública, eliminar duplicitats, no comportar més despesa pública i garantir la corresponent dotació pressupostària en l'Administració delegant per a cada exercici econòmic.

La constitució de consorcis, com a instrument de cooperació interadministrativa, està limitada en el PLRSAL al fet que aquesta no es pugui formalitzar mitjançant un conveni i sempre que, en

termes d'eficiència econòmica, permeti una assignació més eficient dels recursos i es verifiqui que no posa en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda de l'ens local.

El PLRSAL manté les formes tradicionals de gestió directa de serveis públics: gestió per la pròpia entitat, organisme autònom, entitat pública empresarial o societat mercantil de capital íntegrament de titularitat pública. Però, quan entri en vigor la reforma, només es podran utilitzar les dues darreres fórmules esmentades si s'acredita en una memòria justificativa que són més sostenibles que la resta. A més, cal un informe sobre el compliment del cost efectiu del servei i un informe de l'interventor que en valori la sostenibilitat financera i l'eficiència d'acord amb la LOEPSF.

També s'haurà de garantir el compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera quan els ens locals exerceixin la iniciativa pública per al desenvolupament d'activitats econòmiques dels serveis i activitats essencials següents: abastiment domiciliari i depuració d'aigües, recollida, tractament i aprofitament de residus i transport públic de viatgers.

Per acabar i per la seva rellevància per al control intern, cal afegir que serà necessària la verificació i el seguiment dels aspectes econòmics de tot el procés¹⁰ de traspassos obligatoris de les competències que fins ara exercien els ens locals en matèria d'educació, salut i serveis socials a les comunitats autònomes.

2.4. Redimensionament del sector públic i dels ens instrumentals

Un dels aspectes més positius de la reforma és el denominat *redimensionament del sector públic local*, que ha esdevingut una necessitat després de l'increment desmesurat d'ens instrumentals, que iniciat en la dècada dels noranta en el sector públic estatal es va estendre ràpidament a l'Administració autonòmica i local i que

10 El PLRSAL determina els procediments i terminis de traspàs de competències municipals en funció de la matèria de què es tracti. L'educació (DA 15a.) la difereix a les normes reguladores del sistema de finançament de les comunitats autònomes i de les hisendes locals en els termes en què es fixarà l'assumpció de competències per part de les comunitats autònomes. Pel que fa a la salut (DT 1a.) i els serveis socials (DT 2a.), en aquests dos casos correspondrà a les comunitats autònomes proposar les mesures necessàries per a la prestació del servei en els terminis previstos en el PLRSAL, mentre que l'assumpció de la prestació del servei per la comunitat autònoma serà progressiva, cinc anys en el cas dels servis de salut i un any en el dels serveis socials. Quant a la inspecció sanitària (DT 3a.), els servei l'assumiran les comunitats autònomes en el termini de 6 mesos.

s'ha caracteritzat per la creació d'una gran diversitat de personificacions instrumentals emparades tant pel dret públic (organismes autònoms, mancomunitats i consorcis) com pel dret privat (societats mercantils i fundacions privades) i d'altres de naturalesa mixta (entitats públiques empresarials) que, tot i tenir una naturalesa pública, sotmeten part de la seva activitat al dret privat.

La proliferació d'ens instrumentals impulsada per la denominada nova gestió pública que, sota el pretext no contrastat d'una millora de l'eficiència de la gestió, ha utilitzat aquests ens com a cobertura per fugir del dret administratiu s'ha evidenciat un fracàs que ens ha deixat, a 30 d'octubre del 2013, amb 18.247¹¹ ens locals en el conjunt de l'Estat espanyol, dels quals 15.374 són ens principals i 2.873, ens dependents d'aquests, i que es representa amb detall en el quadre 5. Mentre que a Catalunya el nombre totals d'ens del sector públic local són 2.511, entre ens principals i dependents.

El PLRSAL regula en la disposició addicional 9a el redimensionament del sector públic local, l'aplicació dels preceptes que preveu tindran evidents repercussions econòmiques per als ens locals que s'hagin de fer càrrec dels actius i passius i del personal dels seus ens instrumentals, principalment quan els béns i drets estiguin sobrevalorats o acumulin pèrdues importants.

Aquest efecte, no quantificat ni valorat, pot incidir negativament en el resultat dels informes de verificació del compliment dels principis de la LOEPSF, que obligatòriament han de confeccionar els interventors. Les novetats de la reforma en relació amb la reordenació del sector públic local es resumeix en els paràgrafs següents:

a) Els ens locals enumerats en l'apartat 3.1 del TRLHL –els municipis, les províncies i les illes– i els organismes autònoms que en depenguin no podran adquirir, constituir o participar en la constitució, directa o indirecta de nous organismes, entitats, societats, consorcis, fundacions, unitats i altres ens, mentre estigui en vigor el seu pla d'ajust o pla economicofinancer. Tampoc no podran, durant la vigència dels esmentats plans, efectuar aportacions patrimonials ni subscriure ampliacions de capital d'entitats públiques empresarials o societats mercantils locals, per la qual cosa la viabilitat de les entitats deficitàries es pot veure fortament compromesa.

11 L'inventari d'ens del sector públic local el publica a Internet per primera vegada el Ministeri d'Economia i Hisenda l'any 2007. En aquesta data, el nombre d'ens instrumentals del sector públic local era de 17.994.

b) Les entitats que desenvolupin activitats econòmiques i estiguin adscrites a algun dels ens enumerats en l'article 3.1 del TRLHL, si estan en situació de desequilibri financer, tindran un termini de dos mesos des de l'entrada en vigor de la llei, per aprovar, després d'haver llegit l'informe previ de l'interventor de l'ens local, un pla de correcció del seu desequilibri. Si a 31 de desembre del 2014 no es corregeix el desequilibri, tindran un termini de sis mesos, a comptar des de la liquidació de l'exercici o l'aprovació dels comptes anuals de l'exercici 2014, per dissoldre l'ens que mantingui el desequilibri i, si no ho fan, quedaran dissolts automàticament l'1 d'agost del 2015.

c) Qualsevol ens o organisme adscrit o vinculat, d'acord amb el SEC, a alguna de les entitats locals regulades en l'article 3.1 del TRLHL no podrà participar en la constitució ni adquirir nous ens, amb independència de la seva tipologia i classificació en termes de comptabilitat nacional.

d) Els ens o organismes controlats en exclusiva per unitats adscrites o vinculades als ens locals inclosos al punt 3.1 del TRLHL, a efectes del SEC, s'hauran de dissoldre en un termini de tres mesos i iniciar el procés de liquidació en el termini de tres mesos des de l'entrada en vigor de la llei i, si no ho fan quedaran automàticament dissolts transcorreguts sis mesos des de l'esmentada entrada en vigor.

El projecte de llei, a més de les limitacions al creixement dels ens instrumentals esmentats, preveu fórmules per a la creació, supressió, fusió de municipis o l'alteració dels termes municipals, que es regularan per la legislació de les comunitat autònomes, sempre respectant els límits provincials.

La creació de municipis únicament es podrà efectuar sobre la base de nuclis de població diferenciats superiors a 5.000 habitants i sempre que siguin financerament sostenibles. Per la seva banda, la fusió de municipis, per a la qual es preveuen incentius econòmics, haurà de mantenir-se com a mínim durant deu anys des de l'adopció del conveni de fusió.

Les entitats locals menors només es podran crear si són l'opció més eficient per a l'Administració desconcentrada de nuclis de població segons els principis de la LOEPSF. Les existents a l'entrada en vigor de la llei hauran de presentar els seus comptes abans del 31 de desembre del 2014 per no ser dissoltes.

Per últim, les mancomunitats tindran un termini de sis mesos per adaptar els seus estatuts als requeriments de l'article 44 del

Quadre 5

Nombre d'entitats locals a l'Estat espanyol a 30 d'octubre del 2013

TIPUS D'ENS	Ens principal	Ens dependents					TOTAL ens dependents
		Org. autònom administratiu	Organisme autònom	Organisme comercial	Entitat pública empresarial	Societat mercantil	
Ajuntaments	8.117	849	222	5	43	1.402	2.521
Diputacions, consells i <i>cabildos</i> insulars	52	84	21	3	9	105	222
Mancomunitats	985	10	2	0	0	26	38
Comarques	81	19	8	1	2	14	44
Àrees metropolitanes	3	0	1	0	1	5	7
Agrupacions de municipis	80	0	0	0	0	1	1
Entitats locals menors	3.727	1	0	0	0	2	3
Consortis	970	7	4	1	0	25	37
Institucions sense ànim de lucre	530	0	0	0	0	0	0
Fundacions	462	0	0	0	0	0	0
Societats mercantils <50% de particip. pública	367	0	0	0	0	0	0
TOTAL	15.374	970	258	10	55	1.580	2.837
TOTAL ENS PRINCIPALS DEPENDENTS				18.247			

Font: Elaboració pròpia a partir de l'inventari d'ens dels sectors públic local publicat a l'Oficina Virtual per a la Coordinació Financera amb les Entitats Locals del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

TRLBR per no ser dissoltes i les seves competències hauran d'estar orientades en exclusiva a la realització d'obres i prestació de serveis públics necessaris per tal que els municipis puguin exercir les seves competències o prestar els serveis mínims obligatoris.

3. Reforçament del control intern per garantir un control financer i pressupostari més rigorós

Un dels objectius de la reforma és garantir un control financer i pressupostari més rigorós i, per assolir-lo, modifica el règim jurídic dels funcionaris d'habilitació de caràcter estatal (FHE), fins ara regulat per la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'estatut bàsic de l'empleat públic, l'incorpora al TRLBRL, alhora que introdueix variacions en diversos articles del TRLHL amb la voluntat de reforçar la funció de control intern dels ens locals i fixa els procediments de control, la metodologia d'aplicació, els criteris d'actuació, la determinació dels seus drets i deures del desenvolupament de les funcions públiques en tots els ens locals.

Sense voler entrar en profunditat en el canvi del règim jurídic dels FHE, ja que no és objecte d'aquest article, cal assenyalar únicament que la proposta del projecte estatal és profundament centralista i involucionista. No només per la modificació de la denominació, totalment innecessària, d'aquest cos de funcionaris que ara anomena *funcionaris de caràcter nacional*, sinó perquè retor-

na la regulació d'aquests a una situació anterior a l'any 1985, atribuint en exclusiva a l'Estat la competència íntegra per al seu desenvolupament (requisits, places, situacions, règim disciplinari, oferta pública d'ocupació, selecció, forma de provisió), en detriment de les competències atorgades a la Generalitat de Catalunya per l'Estatut d'autonomia i sense preveure enlloc que calgui, com ho és en l'actualitat, l'acreditació del coneixement de la llengua en les comunitats autònomes amb idioma oficial com a requisit o mèrit obligatori, amb l'excepció dels ens locals dels territoris històrics inclosos en el Règim Foral Basc i de la Comunitat Foral de Navarra, per al quals el PLRSAL preveu l'aplicació dels respectius estatuts d'autonomia i el règim especial en matèria econòmicofinancera en els termes de la Llei del concert econòmic.

Per a la resta d'ens locals, els canvis operats pel PLRSAL en el TRLHL que afecten el control intern denoten una voluntat explícita de més control del resultat de les tasques de control dels interventors dels ens locals per part de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat i del Tribunal de Comptes.

Pel que fa a l'extensió i efectes del control intern, el PLRSAL manté, per al control intern, les actuals funció interventora, funció de control financer i funció d'eficàcia, però afegeix l'auditoria de comptes de les entitats que es determinin reglamentàriament. Al

respecte es fan les següents crítiques: a) els procediments de control definits difereixen dels establerts per l'Administració general de l'Estat, ja que no s'inclou el control financer permanent i es continua mantenint de manera diferenciada el control d'eficàcia que en la pràctica està subsumit dins del control financer; b) es reiteren els comentaris efectuats a l'aparat II.1 d'aquest article, ja que es considera que el legislador havia d'haver abordat l'enumeració dels ens subjectes a comptabilitat pública i havia d'assignar-los els procediments de control que se'ls havia d'aplicar, tal com fa per a l'Administració general de l'Estat la Llei general pressupostària; c) és inexplicable la incompleta regulació dels procediments de control intern que preveu l'auditoria de comptes de manera genèrica i la demora a un desenvolupament posterior, ja que des de l'any 1988, quan va entrar en vigor la Llei reguladora de les hisendes locals, la definició del control intern dels ens locals no només és insuficient si no que roman inamovible.

En relació amb les normes sobre els procediments de control, el projecte de Llei determina que serà el Govern central el qui, a proposta del Ministri d'Hisenda i Administracions Públiques, determinarà, una vegada més en una regulació posterior, les normes i procediments de control, metodologia d'aplicació, criteris d'actuació, drets i deures del personal controlador i destinataris dels informes de control.

Un altra novetat del PLRSAL que sobta és que els interventors dels

ens locals, que no depenen jeràrquicament ni funcionalment de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, li hagin de remetre, amb caràcter anual, un resum dels resultats dels controls efectuats en cada exercici, quan la funció fiscalitzadora externa correspon als òrgans de control extern de les comunitats autònomes en les quals així ho preveuen els seus estatuts d'autonomia.

Respecte als informes sobre resolució de discrepàncies, l'article 218 del TRLHL ja preveu actualment que l'interventor ha d'eleva al Ple un informe amb totes les resolucions adoptades pel president de l'ens local contràries als reparaments i les anomalies en matèria d'ingressos. Sorprèn l'afegit que hi fa el PLRSAL sobre que el contingut d'aquest informe únicament s'ha de referir a aspectes propis de la funció fiscalitzadora sense incloure qüestions d'oportunitat. També és una novetat que l'informe hagi de figurar com a punt independent de l'ordre del dia del Ple. Fins ara, la pràctica habitual era incloure aquest informe conjuntament amb la documentació del compte general de manera que també era remès als òrgans de control extern.

El PLRSAL preveu que, en el cas de discrepàncies amb l'informe de l'interventor, el president de l'ens local pugui eleva la seva resolució a l'òrgan de control competent en raó de la matèria de l'Administració que tingui atribuïda la tutela financera. Per altra banda, assenyal a l'obligació que l'òrgan interventor remeti al Tri-

Quadre 6
Nombre d'entitats locals a l'Estat espanyol a 30 d'octubre del 2013

TIPUS D'ENS	Ens principal	Ens dependents					TOTAL ens dependents
		Org. autònom administratiu	Organisme autònom	Organisme comercial	Entitat pública empresarial	Societat mercantil	
Ajuntaments	947	183	67	3	28	284	565
Diputacions, consells i <i>cabildos</i> insulars	4	7	7		1	2	17
Mancomunitats	83					2	2
Comarques	41	18	8	1	2	11	40
Àrees metropolitanes	1		1		1	4	6
Agrupacions de municipis	2						
Entitats locals menors	63	1				1	2
Consorcis	320	6	1	1		9	17
Institucions sense ànim de lucre	268						
Fundacions	70						
Societats mercantils <50% de particip. pública	63						
TOTAL	1.862	215	84	5	32	313	649
TOTAL ENS PRINCIPALS DEPENDENTS	2.511						

Font: Elaboració pròpia a partir de l'inventari d'ens dels sector públic local publicat a l'Oficina Virtual per a la Coordinació Financera amb les Entitats Locals del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

bunal de Comptes i no als òrgans de control extern de les comunitats autònomes, les resolucions i acords adoptats pel president i el Ple de l'ens local contraris als reparaments efectuats i un resum les principals anomalies en matèria d'ingressos acompanyats dels informes justificatius presentats per la corporació local.

En resum, les noves previsions del PLRSAL recorden èpoques pretèrites, quan es va crear, l'any 1956, el Servei Nacional d'Inspecció i Assessorament de les Corporacions Locals encarregat del control dels pressupostos i comptes de les entitats locals que depenien del Ministeri de Governació.

Altres novetats introduïdes pel PLRSAL són la determinació dels paràmetres de càlcul de la provisió per insolvències dels saldos de difícil o impossible recaptació que es calcularan sobre la totalitat dels drets pendents de cobrament, així com la possibilitat de subscriure convenis de col·laboració amb la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, en aquest cas retribuïts, a diferència de la gratuïtat i l'obligatorietat de la remissió anual dels resultats dels controls efectuats pels interventors dels ens locals.

Conclusions

La reforma del règim jurídic local impulsada pel Govern central amb el Projecte de llei de reforma i sostenibilitat de l'Administració local, justificada per l'aplicació dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, és profundament recentralitzadora, preveu una disminució de les matèries d'interès local i devalua els principis d'autonomia local i de subsidiarietat.

Tot i la necessitat que els ens locals compleixin amb els principis de la LOEPSF, es remarca que el sector públic local és l'únic que l'any 2012 va tenir superàvit pressupostari en termes de capacitat/necessitat de finançament, d'acord amb el SEC, fet que presenta el nivell d'endeutament més baix i el que gestiona el volum de despesa més petit de tot el sector públic. Tot plegat evidencia que els ajustos per assolir els límits de deute dèficit i d'endeutament públic exigits pel Pacte d'estabilitat i creixement de la UE han de recaure en major mesura en el sector públic estatal i autonòmic.

La coincidència de la tramitació del Projecte de llei de reforma i sostenibilitat de l'Administració local amb la Llei de governs locals de Catalunya, atesa la crisi econòmica i l'actual situació de tensió territorial, fa preveure dificultats d'encaix normatiu d'àmbit competencial, fins ara inexistents en el marc de les competències locals, així com un empobriment dels serveis públics locals atès que no s'aborda la reforma de la hisenda local. ■

Referències bibliogràfiques

Banc d'Espanya. "Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo por Corporaciones Locales y Porcentajes del PIB pm, a 30 de junio de 2013". *Boletín Estadístico*.

Comissió Nacional de la Competència. *Informe IPN 88/13. Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de 13.3.2013.*

Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques. *Informe sobre la Reforma de las Administraciones Públicas 2013.*

Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa. *Informe sobre la democracia social y regional de España, de 22.3.2013.*

Consell d'Estat. *Dictamen 567/2013, sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, de 26.5.2013.*

Consell de Política Fiscal i Financera de les Comunitats Autònomes. *Memoria de actividades 2010.*

Fundación Democracia y Gobierno Local (diversos autors) *La Planta del gobierno local.* VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Alacant 2013.

Institut d'Economia de Barcelona (diversos autors). *Informe sobre el federalismo fiscal en Espanya.* 2011 i 2012.

Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. *Inventario de entes del sector público local.* Oficina Virtual de Coordinación Financera amb les Administracions Públiques.

Pressupostos generals de l'Estat. Llibre groc. Anys 2010, 2011, 2012, 2013.

Recomanació del Consell de Ministres de la UE 29/5/2013, referent a l'Informe sobre el Programa Nacional de Reforma del Regne d'Espanya, 2012-2016.

Roca Junyent, M. *Dictamen sobre l'Avantprojecte estatal de Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.* Juny 2013.

Sáiz Antón, M. P. (2013). "Estructura del sector públic local a Catalunya. Incidència en l'aplicació del règim de comptabilitat pública i del control intern i extern". *Revista d'Economia Catalana i del Sector Públic* (núm. 101).

Velasco Caballero, F. (2013) *Sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Una reforma un tanto arbitraria.*

ELS AJUNTAMENTS CATALANS HAN SABUT REACCIONAR DAVANT LA CRISI ECONÒMICA

Posem-nos en situació. Era un 21 de novembre i la cita era en un hotel de Gràcia. Convocava el cate-dràtic d'Hisenda Pública de la Universitat de Barcelona, Joaquim Solé Vilanova, que dirigeix el Màster en Hisenda Autònoma i Local a la mateixa UB. Els dies en què es va enregistrar la conversa, els temes dominants eren, d'una banda, que la Comissió Europea havia expressat els seus dubtes sobre el projecte de pressupost espanyol per al 2014, sobretot per com feien quadrar el dèficit els ministres d'Hisenda i d'Economia espanyols; i, de l'altra banda, que el conseller d'Economia i Coneixement havia presentat els pressupostos de Catalunya per al 2014 al Parlament. Les dues propostes eren o no creïbles?

Però en el debat públic que sempre acompanya el final d'any queda a banda una altra Administració, la local, que tampoc no es mereix aquesta poca consideració, sobretot si es té en compte que gestiona 13 de cada 100 euros que es gasten les administracions públiques.

Els interlocutors i protagonistes de la trobada van ser dos alcaldes que són economistes, per ordre invers de vocació. Són a la gestió pública per empena ideològica, abans que per aplicar els coneixements adquirits en l'etapa universitària. Un és de platja i l'altre, de riu. Discrepen, però es comprenen i complemen-ten.

Martí Carnicer (PSC) és, des del maig del 2013, alcalde del Vendrell per segona vegada (abans, 1979-1994). Ferran Bel (CiU) és alcalde de Tortosa des del 2007, i senador per la circumscripció de Tarragona.

Aquests dos llicenciats en Economia, on es troben? A la Comissió d'Hisendes i Finançament Local de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP). Allà hi representen dos dels grans corrents ideològics de la gestió municipal catalana.

El diàleg, mantingut al Col·legi d'Economistes de Catalunya, queda recollit íntegrament en aquestes planes. El seguiment i l'edició els va fer el periodista Josep-Maria Ureta.

Josep-Maria Ureta (JMU). Tots sabem que hi ha hagut una crisi que ha afectat les administracions públiques de diferent manera. Hem conegut molt la crisi de l'Estat, dels Estats, i hem parlat molt de la crisi de les autonomies. Però, la crisi a nivell municipal, jo crec que no l'hem acabat d'explicar. Si en poguéssiu donar la vostra versió...

Ferran Bel (FB). Jo penso que la situació de la crisi de les finances públiques municipals en algun moment es va magnificar, segurament de forma interessada, i la prova és que, avui per avui, l'Administració municipal és la que ha reaccionat més ràpidament, la que ha equilibrat els seus comptes més ràpidament. Ja el 2012 vam generar un superàvit, que tornarem a repetir. La meva estimació és que estarà sobre el 0,5 % del PIB el 2013, i que això ajudarà a compensar els dèficits excessius tant de les comunitats autònomes com de l'Estat si incompleixen els seus objectius. Avui per avui, amb molts esforços per part dels ciutadans, que han hagut de veure com alguns dels serveis que se'ls prestava s'han ajustat, jo diria que les municipals són les finances públiques més equilibrades de l'Estat espanyol.

Martí Carnicer (MC). En termes generals, és el que ha dit en Ferran, l'Administració que ha reaccionat millor i més ràpidament és la municipal. En termes de dèficit, però també en termes de

deute. Si no tenim en compte l'efecte del mecanisme de pagament de proveïdors, que és un mecanisme puntual, el deute financer dels ajuntaments durant aquests anys s'ha reduït. En els darrers anys, per tant, els ajuntaments són els que han estat més conscients d'això. També cal tenir en compte que aquesta contenció ha fet que s'ajustessin determinats serveis municipals. La part més afectada han estat les inversions municipals, que són les que han experimentat en major grau aquest ajustament. Això és el que ens pot fer patir a tots per als anys que vindran, perquè les inversions s'han d'anar mantenint a un cert nivell, perquè sinó després te les trobes totes de cop en un moment determinat. A curt termini, hem reaccionat molt bé, però ara s'ha de programar molt bé la continuïtat d'això, i probablement l'horitzó a mitjà-llarg termini és el que ens ha de preocupar.

Joaquim Solé Vilanova (JSV). Jo afegiria que els ajuntaments han reaccionat d'una forma molt dinàmica. Penso que, fins i tot, els ha estat més fàcil recuperar el sentit comú, en el sentit de dir: Què estem gestionant? Això és necessari o no? On podem treure una millor gestió? Com podem organitzar-nos per fer central de compres? Com podem optimitzar els espais que estem utilitzant? Com podem fer que una part del personal sigui polivalent? ...perquè es requereix un cert personal polivalent. Fa sis mesos vam fer una enquesta a una vintena d'ajuntaments mitjançant els tècnics, i realment és la cosa que m'ha produït més optimisme en els últims tres anys, veient la capacitat de reacció dels ajuntaments catalans en aquest sentit en el tema de la despesa.

JMU. Potser s'ha parlat poc d'impostos.

JSV. Quant al tema d'ingressos, jo penso que tampoc se'n parla gaire, i els ajuntaments en parlen poc. Sembla que no és popular dir, en un moment determinat, que apuges una taxa o revises algun tema d'IBI o altres preus públics. Però en certa manera, penso que els ajuntaments allà on els ha convingut tocar tributs els han tocat. Per exemple, l'Ajuntament de Sitges ha revisat valors cadastrals i ha pujat les quotes de l'IBI un 260%. Per tant, Sitges ha fet un esforç molt gros perquè feia molts anys que no havien revisat. En general, molts ajuntaments estan tenint la valentia d'actuar o sobre els ingressos o sobre la despesa, i això ha portat a una situació, que suposo que comentarem més endavant, en què els ajuntaments han donat la volta al mitjà i han passat dels números vermells a verds.

FB. De tota manera, el percentatge important s'ha ajustat via despesa, no tant via ingressos, perquè també la situació era molt complicada. S'han actualitzat taxes, és veritat...

JSV. Però no han caigut els ingressos, gràcies al fet que l'IBI no ha caigut.

“La crisi ens ha fet espavilar una mica a tots per fer coses que segons com hauríem trigat més a fer-les”

Martí Carnicer, alcalde del Vendrell

FB. No, no han caigut.

MC. En els ingressos hi ha dos fenòmens importants, un és l'increment de l'IBI, obligat a partir de l'increment del tipus de gravamen del 10% forçat per l'Estat per al 2012 i el 2013 i el que hi afegeixen alguns ajuntaments en aquests primers anys de crisi. I l'altre, l'adequació de les taxes als costos dels serveis. Hi havia moltes taxes que, mercès a altres ingressos, s'estaven cobrant en percentatges de recuperació de costos del 50 al 60%, i què en aquests moments estan al voltant del 80 i 90%. I són els dos fenòmens que ho expliquen. Si mires i compares preus o taxes, veus que el preu de la recollida de brossa s'està homogeneïtzant en aquest moment perquè tothom està tendint al preu normal, al preu proper al cost.

JMU. Des dels mitjans de comunicació percebem que no tots els ajuntaments ho han fet igual. És només que uns ho han fet bé i els altres no, o que parteixen de situacions diverses no prou ben tractades?

MC. Som davant un fenomen que té la complexitat de totes les variables. És cert que hi ha millors i pitjors gestors, però això forma part de la diversitat i de la humanitat, hi ha gent que ho fa més bé i gent que ho fa més malament. També aquí, probablement, podríem parlar del nivell de professionalització en la gestió de l'ajuntament, que, de vegades, hi ha problemes per poder-ho fer. Però també hi ha indicadors de necessitats objectives, que són diferents i poden estar més ben o més mal cobertes pels ingressos; hi ha tipus d'ajuntaments que requereixen més despesa.

JMU. És el cas dels ajuntaments turístics.

MC. Sí. Els ajuntaments turístics tenen unes especificitats i han de mantenir una xarxa de serveis durant tot l'any en determinats sectors, alguns dels quals sí que són finançats per impostos, però d'altres no. L'enllumenat i la neteja de carrers no te'ls finança ningú, t'ho hauria de finançar l'Estat amb la subvenció general i això no està previst. Pertant, hi ha una barreja de dues coses, gent que fa millor gestió i pitjor gestió, i unes necessitats objectives diverses que també justifiquen d'alguna manera situacions diferents. Ara bé, en tots els casos, s'ha reaccionat de manera força adequada, reduint per una banda despeses i per altra banda intentant incrementar ingressos.

FB. Cada un té una forma de gestionar. La realitat municipal a Catalunya és molt diversa, hi ha ajuntaments molt petits i ajuntaments molt grans. També hem de saber que tenen un sistema de finançament que no és exactament homogeni. Els ajuntaments de més de 75.000 habitants tenen una participació en tributs que és una mica diferent que les dels més petits...

MC: ...I no sé si els ha anat gaire bé.

JSV: Què va! No ha estat cap *xollo*, no!

FB: No els ha anat gens bé! Però objectivament és diferent i, per tant, la realitat municipal és molt complexa. És evident que la necessitat de prestacions de serveis no és la mateixa en ajuntaments turístics que en ajuntaments de muntanya, que en ajuntaments amb molts termes municipals o en ajuntaments amb percentatges molt alts d'immigració. Les realitats han estat també molt diverses i, per tant, no es pot analitzar com una qüestió homogènia. Ara, en termes generals, continuo mantenint el meu parer que, amb distància, som el nivell d'Administració que ha reaccionat millor.

JSV. Una cosa més. Penso que a part que els ajuntaments hagin gestionat millor o pitjor, hagin sabut treure més suc o no dels ingressos, o que alguns potser hagin estirat més el braç que la màniga, és clau el moment en què comencen a reaccionar. Hi ha ajuntaments que, quan el 2008 veuen indicis que la bonança, s'ha acabat, ja reaccionen aquell mateix any. Hi ha ajuntaments, en canvi, que tarden dos anys més a reaccionar. En Ferran recordarà quan, el maig del 2010 vam fer aquella taula rodona de la Fundació Ernest Lluch, que hi havia ajuntaments que ja havien reaccionat. En canvi, hi ha hagut ajuntaments que no han reaccionat fins després de les eleccions, això vol dir la tardor del 2011, o fins i tot que no reaccionen fins a l'hora de fer el pressupost del 2012. Reaccionar el 2008, quan comença la crisi, o fer-ho el 2010 o el 2012, és com si uns s'haguessin posat a córrer quan els altres encara no s'hi han posat. Els ha anat pitjor a aquells que esperaven que les coses s'arreglarien soles.

MC. Però has de tenir en compte, Joaquim, el calendari electoral; i no t'oblidis de la situació política de cada ajuntament perquè o tens l'equilibri polític que et permet reaccionar en un moment determinat o no el tens.

FB. Aquest és un tema del qual algú hauria de fer una anàlisi, no sé si dóna per a una tesi, per estudiar aquests comportaments. En base a la composició política del ple municipal, segurament, les mesures es prenen amb més o menys racionalitat.

JMU. Suposo que no tant perquè estigui un partit o estigui un altre, sinó pels equilibris...

FB. Per la capacitat de tenir unes majories sòlides, de poder prendre unes decisions que no hagin de ser condicionades.

JMU. Ara us posaré un exercici a tots tres: digueu-me les tres coses que o no s'havien d'haver fet mai des d'un municipi, o s'han estat fent en èpoques de vaques grasses i ara mai més no s'hauran de tornar a fer.

FB. Segurament una cosa en la qual coincidirem tots és que durant molt de temps, durant els anys de bonança econòmica, alguns ingressos absolutament conjunturals vinculats a activitat econòmica es van destinar a finançar despesa corrent. La racionalitat implicaria que es destinessin a finançar inversió i poguessis reaccionar conjunturalment també quan aquests disminueixen. La segona, jo crec que tots plegats, els que vam prendre la decisió i els nostres conciutadans, que condicionaven les nostres decisions, vam perdre la racionalitat en algun tipus d'inversions: piscines climatitzades en municipis de 2.000, 3.000 o 5.000 habitants. Pràcticament a tocar d'un municipi i l'altre; pavellons esportius, teatres municipals, camps de gespa artificials, etcètera. I un error, que jo crec que no és un error, però que jo tinc molt interès a fer-ho i penso que hauríem de perseverar, i no ens en sortim, és ser capaços de transmetre als conciutadans el cost real dels serveis.

JMU. Però, sap el ciutadà què costa un servei? Comproveu quants ciutadans consulten els pressupostos del vostre municipi?

FB. El ciutadà, si no sap què costa el servei i què implica, té una demanda infinita. I penso que això no ho hem fet mai els ajuntaments i que s'hauria de fer, perquè el ciutadà és molt més intel·ligent del que ens pensem, i si té la informació i sap el que costa per habitant una piscina climatitzada, i sap el que costa un camp de gespa artificial, segurament, no ho demandarà amb tanta intensitat. En la mesura que no és conscient del cost del servei, evidentment, la demanda és infinita. I sobre si els ciutadans consulten, jo no en tinc constància, però a la vegada també hem de fer un acte d'autocrítica. Simplement consultar els pressupostos que estan penjats a la web no ens dóna una idea clara de quin és el cost del servei.

MC. Hi ha mesures de transparència que poden millorar això, però també hi ha algú que es dedica a classificar la transparència dels ajuntaments, i n'estic segur, i per no citar cap dels que som aquí, penso en l'Ajuntament de Sant Cugat del Vallès, del qual s'ha de reconèixer que si entres al seu web pots saber bastant quant costen els serveis.

FB: Sí, però aquesta és l'excepció...

MC: És l'excepció, però també n'hi ha d'altres i van millorant. Quant a la qüestió dels tres temes mal fets, faig la pregunta al revés: quines coses, potser, s'han de fer perquè no tornin a passar les coses que han passat? Per exemple, ha d'haver-hi algun tipus d'instrucció tècnica, que obligui que no passi el que deia en Ferran, que no destinem els recursos de l'impost de construcció

“Veure els pressupostos penjats als webs dels ajuntaments no ens dona idea clara dels costos dels serveis”

Ferran Bel, alcalde de Tortosa

(ICIO) a pagar la recollida de brossa? La recollida de brossa s'ha de pagar i s'ha d'autofinçar. Ha d'haver-hi un exemple de transparència, mitjançant el qual un ciutadà pugui saber quant paguen per la recollida de brossa a Tortosa, quant paguen a El Vendrell, i quant paguen a qualsevol altre municipi. Això no ens ho inventem, els anglesos tenen el web de l'Audit Comission, una institució semblant a la nostra Sindicatura de Comptes, que publica els costos. Això també permetria millorar l'eficiència i els resultats.

JMU. També els anglesos ens ensenyen a dir *benchmarking*, fer comparacions.

MC. Quan fas *benchmarking*, quan mires quant es paga en un altre municipi per un servei, quan tu pots, per una banda, justificar-te de si estàs molt alt o molt baix; i per altra banda el ciutadà pot mirar també per comprovar si mantens preus molt alts o baixos, i si això justifica si li cobres més, si tens els carrers més nets, o si tens millors serveis, són coses relativament importants i que ajuden a aquesta transparència i a aconseguir que el ciutadà s'impliqui. Més coses a fer: impulsar la mancomunitat de serveis. No cal que tinguem un camp [de gespa artificial] a cada poble, podem ajuntar poblacions i tenir-los plegats. Això millorarà l'eficiència. Ja hi ha en aquest moment alguns consells comarcals que estan impulsant la recollida de brossa a nivell comarcal. Això és una bona mesura, perquè vol dir que aquell camió que només l'havia d'amortitzar un poble de 5.000 habitants, ara l'amortitzaran entre un conjunt de 15.000 habitants i, per tant, el cost d'allò ha de baixar. Experiències d'aquestes són les que hem d'impulsar per corregir aquests problemes.

FB. Jo crec que si s'analitza una mica el mapa de Catalunya, durant els últims 10 anys s'han fet més coses de les que ens pensem.

MC. Sí, però és cert el que dèiem abans, la crisi ens ha fet espavilar una mica a tots per fer coses que segons com hauríem trigat més a fer-les.

JSV. I per associar-nos amb els municipis veïns amb els quals mai ens hauríem associat. La crisi ens hi ha obligat una mica. Vull insistir en l'impost de construccions que s'ha tret abans. És l'ingrés que va pujar més en la primera dècada d'aquest segle, i el que ha tingut la caiguda més forta amb la crisi. Encara més exagerada que la caiguda dels ingressos de la plusvàlua (l'impost sobre l'in-

crement del valor dels terrenys de naturalesa urbana), perquè compres i vendes d'immobles, encara que sigui per desnonament, se'n continuen fent. Aquests impostos són un ingrés extraordinari, que enlloc diu que és extraordinari, però a la pràctica ho és. La llei no obliga a destinar-lo a inversions, però si el destines a despesa corrent, quan aquest ingrés desapareix tens un dèficit en la despesa corrent que finança un servei recurrent. Per tant, aquell ajuntament que fins i tot el va destinar a una despesa d'inversió, però que la inversió comportava després un manteniment, ara pot haver tingut problemes. És a dir, no és el mateix destinar l'ICIO a fer rotondes dures, que tenen manteniment zero, que a fer rotondes amb uns grans jardins que necessiten molt manteniment i que, per tant, tenen unes despeses recurrents.

FB. ... o no fer jardins, però pagar noves nòmines...

JSV. ... o fer un servei nou pagant-lo amb l'impost de construccions. Per tant, s'havia d'haver fet d'alguna manera que aquests diners, la llei, o encara que no fos la llei, el sentit comú ens digués: Compte!, que són extraordinaris, que no podem destinar-los a despesa corrent perquè hi haurà un dia en què continuarem tenint aquesta despesa...

MC. ... i quan fas una inversió ha d'haver-hi la memòria econòmica de la repercussió en despesa corrent que tindrà aquella inversió...

JSV. Molt cert. És una altra cosa que hem fet malament. Quan s'han fet les memòries de les inversions, a part que a vegades la despesa d'inversió s'ha disparat —un fet greu que s'havia d'evitar—, un problema afegit ha estat que després ha vingut el manteniment i l'explotació. Sobretot el manteniment, perquè l'explotació depèn de l'activitat que portis. S'havia de tenir calculat d'una forma realista per saber que a partir d'aquell moment sempre es tindria aquesta despesa. La segona cosa que jo crec que s'ha fet malament, i no sé exactament com s'ha de fer i potser els alcaldes aquí presents ho explicarien millor, és el fet que la Generalitat va animar els ajuntaments a fer equipaments.

JMU. El cofinançament de vegades és un parany o una temptació.

JSV. La Generalitat cofinançava i els ajuntaments no volien perdre el cofinançament. Això ha estat un llançar-se tots dos a la piscina, quan això complicava la situació financera: ha estat el cas de fer biblioteques, escoles bressol, equipaments esportius, etcètera. T'animes quan t'ho ofereixen, i per a un ajuntament quan li ofereixen una subvenció o un cofinançament és molt difícil dir que no, ja que la mateixa oposició et fa la guitza constantment, dient-te: “No has aprofitat aquesta subvenció. No has aprofitat aquest cofinançament”. En aquests casos, penso que de vegades els ajuntaments s'han precipitat, i aquí estem parlant de la responsabilitat dels ajuntaments, però recordem que, moltes vegades, les dipu-

*“En un món de globalització,
en què bona part dels impostos
són evadibles’, la gran sort dels
ens locals és tenir l’IBI*”

Joaquim Solé Vilanova, catedràtic d’Hisenda Pública
de la Universitat de Barcelona

tacions i la Generalitat han cofinançat. Per tant, dels excessos que s’hagin pogut fer, també en són coresponsables les diputacions i la Generalitat.

MC. Això probablement és veritat, tant en inversions com en despeses de funcionament. Però diria que és més veritat en despeses de funcionament que en inversions perquè, quan el cofinançament és d’una inversió, tu tens calculat aquell pressupost, l’absorbeixes i ja està. Però quan el cofinançament és per a una escola bressol i després et diuen que aquella subvenció que tenies ja no la tens, o que te l’han reduïda a la meitat, o per a una escola de música, que són potser els dos casos que tenim més patents a sobre de la taula, doncs llavors sí que hi ha un entrebanc. Perquè, quan l’ajuntament ha començat aquell servei, comptava amb un cofinançament. El problema és que aquell cofinançament no s’ha estabilitzat o no s’ha mantingut, i en un moment determinat desapareix. I llavors, què fas? Tanques l’escola? O dius ja pagaré localment una mica més? I apuges els preus o taxes, que és el que finalment hem hagut d’anar fent, per buscar un nou equilibri.

JMU. No sé si tal com funciona aquest país d’enveges i de comparacions, el fet de publicar el nivell de determinats serveis i a quin preu, pot generar la temptació de voler gastar tant com l’altre, o que et vingui algú i et digui: miri senyor alcalde els del municipi del costat gasten més en aquest tema. Aquesta dinàmica no és inflacionària?

MC. Això és un joc de suma zero: al final, tu tens un pressupost d’ingressos i un pressupost de despeses. El dia que per comparar amb l’altre vulguis baixar i cobrar menys per la brossa, doncs ho hauràs de tapar d’una altra manera. En els ajuntaments és un joc de suma zero i més amb les noves lleis.

FB: I en tot cas, la comparació sempre és bona, amb el benentès que has de comparar coses comparables. Evidentment, no pots comparar el cost de la prestació d’un servei d’una llar d’infants al municipi de Barcelona amb el d’una llar d’infants en un municipi de 3.000 o 4.000 habitants, perquè hi ha economies d’escala. Jo crec que les comparacions no ens han d’espantar, al contrari, han de ser un incentiu. El municipi veí es gastarà més en cultura, però tu et podràs gastar més en esports.

MC. ... o els cobraràs els impostos més alts. I per seguir amb l’exemple de la llar d’infants, el cost d’una llar d’infants feta funcionar directament des de l’ajuntament amb treballadors de l’ajuntament, o feta funcionar a través d’una concessió té un cost diferent. Ja sé que és polèmic el tema, però és la realitat. En les llars d’infants, en aquests moments, en què les matrícules van a la baixa claríssimament per l’efecte derivat de la crisi, si ho tens funcionant amb treballadors de l’ajuntament tens un segon gran problema, si ho tens funcionant a través d’una concessió pots “navegar” una mica més. Repeteixo, sé que el tema és polèmic.

JSV. Quan els ciutadans fan comparances entre comunitats autònomes hi ha menor maduresa fiscal que no pas a nivell local. Els ciutadans tenen molt assumit que cada ajuntament o municipi és un món i, si ens creiem l’autonomia local, com també la de les comunitats autònomes, hem d’acceptar que, per exemple, Barcelona ciutat no tingui taxa de recollida de brossa domèstica i, en canvi, la majoria de ciutats de Catalunya suportin aquesta taxa. Si ens creiem l’autonomia local, hem d’acceptar que hi ha un municipi que té tots els camps de futbol amb gespa artificial i, en canvi, n’hi ha un altre que no els hi té. És més: si acceptem l’autonomia local, veurem que alguns governs municipals jugaran més amb els preus i les taxes i, en canvi, uns altres jugaran amb l’IBI.

JMU. Per tant, no cal témer les comparances.

JSV. Que els ciutadans comparin és normal, i que comparin per pressionar els polítics, quan els sembla que el que tenen altres municipis és millor i voldrien també allò que aquells tenen, també és normal, tot i que de vegades als ciutadans se’ls ha de dir i repetir a quin preu serà això. També, a la vegada, potser els ciutadans no diuen que ells tenen determinats serveis en el seu municipi que estan millor que els dels altres municipis. No ho comenten, ja ho donen per suposat. Però no ens han d’escandalitzar les diferències perquè són congènites amb un sistema d’autonomia local.

MC. No ha de preocupar, però està bé que se sàpiguen aquestes diferències.

JMU. Ja hem parlat de les despeses, passem a parlar dels ingressos. Ingressos en ajuntaments és igual a IBI, perquè és el principal ingrés. Sabem que és un impost fix, fàcil de calcular, objectiu, estable, etcètera. L’IBI continua complint aquest paper?

MC. L’IBI, com a tribut, penso que està complint el paper que té designat perquè és l’impost més important del municipi. Representa el 50% més o menys dels ingressos impositius i, per tant, des d’aquest punt de vista, dóna una estabilitat al pressupost molt important. L’IBI no és un tribut que tingui variacions anuals més enllà de les que tu com a ajuntament, o l’Estat, en el moment de fer la valoració cadastral, consideri. Per tant, des d’aquest

punt de vista està jugant el seu paper i, de fet, jo crec que en aquesta crisi, mercès a la disposició que va fer l'Estat, que ja l'hem comentat abans, d'aquell increment del 10% que va provocar per a l'any 2012 i 2013, s'ha aconseguit que el resultat dels ajuntaments millori.

JMU. Aproves com es gestiona, per tant.

MC. Preciso: una altra cosa és que parlem de la gestió que s'ha fet d'aquest IBI, que podria millorar, que les valoracions cadastrals s'han fet amb uns criteris que potser no són els més ajustats i, per tant, anem amb revisions cadastrals molt antigues. La gestió es pot millorar, però el paper de l'IBI dins de la hisenda municipal és fonamental i, jo crec que, a més a més, en l'anàlisi comparada d'altres hisendes locals d'altres països, l'impost sobre la propietat urbana té diferents noms, però és l'impost que dóna més assentament als ajuntaments.

JMU. Deixem el cadastre, el repesquem després, ja sé que van lligats, però si els podem separar millor...

FB. És molt difícil separar, jo coincideixo en què l'IBI està jugant el paper que li tocava jugar. L'impost sobre la propietat urbana del municipi és bàsic també en qualsevol futur model de finançament local. Per experiència comparada, i pel que s'ha anat desenvolupant al llarg dels últims anys dins l'Estat espanyol, jo crec que això no ho qüestiona ningú, és un impost que genera moltíssima estabilitat en els ingressos i, malgrat que se'ns demana de moment que no entrem en les valoracions cadastrals, jo crec que el gran inconvenient en aquests moments és la forma en què s'han deixat els valors, i que no s'ha assolit la mínima homogeneïtzació de les valoracions cadastrals.

MC. No solament no s'ha assolit, sinó que anem en camí invers, perquè amb les últimes resolucions [la petició opcional i no forçosa per part dels municipis d'aplicar uns coeficients per actualitzar parcialment els valors cadastrals] acabarem de fer una dispersió total.

JSV. Sobre l'IBI diria que a part que és estable, identificable i no evadible, és molt potenciable. Però fixem-nos en una cosa, els grans impostos que tenen els Estats i els governs regionals a tot el món són l'IRPF, l'impost de societats i l'IVA, i aquests impostos a causa de la globalització, fins i tot a causa de l'economia submergida en un país com el nostre, tenen molta part del potencial de recaptació que es perd, i molta part de frau fiscal. Les bases fiscals de l'IBI són unes bases identificables, que per definició no poden marxar del municipi. Per tant, la cosa que estan descobrint els ajuntaments, però que ja fa molt de temps que la literatura econòmica posa de relleu, és que, en un món de globalització, la gran sort que tenen els ens locals és tenir l'IBI.

JMU. Consens total en les bondats de l'IBI.

JSV. Del que es tracta és de perfeccionar-lo i millorar-lo perquè és la gran figura, la qual, a més a més, s'ha demostrat que en temps de crisi és la que dóna més seguretat financera als ajuntaments. Tot i que sempre ha estat una figura petita, equival a una vintena part de la recaptació de l'IRPF. Per als ajuntaments és la principal, els és molt segura i grava la propietat, la qual cosa té relació amb els serveis que els ajuntaments donen a la propietat. Per tant, des de diferents punts de vista, és la millor figura i, quan mires el sistema comparat, no en trobes una altra de millor com a pròpiament local.

JMU. En aquest mateix número 68 de la *Revista Econòmica de Catalunya*, surt un gràfic que diu que hi ha 619 municipis, un 65% del total d'ajuntaments de Catalunya, que fa més de 15 anys que no han fet revisió cadastral i un 53%, que fa més de 20 anys, tot i que la llei dóna a entendre que s'hauria de fer cada 10 anys. No us sembla que si ens estem queixant de falta de recaptació, si estem dient que l'IBI és fantàstic, per què la part complementària, la part definitòria de l'IBI, la que li marca la tendència, com és el cadastre, té tantes dificultats per ser actualitzat en un gran nombre de municipis?

FB. Hi ha dificultats, primer, perquè en molts d'aquests casos ha faltat voluntat i valentia per fer-ho. Després, també ho hem de dir, si tots aquests municipis haguessin demanat actualitzar aquests valors quan tocava, la Direcció General del Cadastre del Ministeri d'Hisenda no hauria donat abast, perquè no tenia capacitat per fer-ho. Això és el que jo criticava abans, que la implementació ha estat francament millorable, i quan abans dèiem de fer comparacions, això agreuja la situació, perquè un ciutadà pot comparar amb el ciutadà d'un municipi veí, i pot mirar quin tipus de gravamen li apliquen, i el problema no és el tipus de gravamen, sinó que les bases no són homogènies, i no es fa comparable, i és el problema que té l'IBI.

MC. L'impost de l'IBI és el resultat d'una valoració cadastral i un tipus de gravamen que fixa l'ajuntament. L'ajuntament té un topall, però mentre no arriba a aquest marge, pot, sense tocar el valor cadastral, anar apujant el tipus i aconseguir la recaptació que desitja tenir. Mentre hi hagi aquest joc, l'ajuntament no tindrà cap incentiu a fer la revisió cadastral. Per tant, les normes de revisió i valoració cadastral han de ser generals, han de ser globals i s'han d'aplicar a tot arreu en una mateixa mesura i a un mateix ritme, i sinó, passa el que ha dit en Ferran, que en aquest moment hi ha molts ajuntaments que tenen revisió dels 80 i, en canvi, n'hi ha que han fet la revisió el 2012.

JSV. I Sitges el 2013.

MC. Els criteris són tan diferents! Amb una crisi pel mig i tota una distorsió, a la qual s'afegeixen, com hem insinuat, les últimes ins-

truccions del Ministeri d'Hisenda, que facilitaran una revisió a la carta per a aquells ajuntaments que vulguin, i que els que no vulguin no caldrà que ho facin, acabarà de distorsionar aquest tema d'una manera important, quan el que s'hauria de fer és unificar-lo. Llavors, fico una falca i recordo que a Catalunya podria haver-hi un instrument que permeti resoldre quelcom d'això, que ha estat previst a l'Estatut, i que és la creació d'un consorci entre la Generalitat, els ajuntaments i l'Estat per gestionar el cadastre a Catalunya, i que permetria trobar una solució ad hoc per als nostres problemes de valoració fiscal dels immobles.

JMU. Essent a l'era digital, no puc evitar pensar que el cadastre, si es volgués, es podria actualitzar permanentment?

FB. Potser hi ha els mecanismes, però fixa't el que deia en Martí, per part dels ajuntaments no hi havia un incentiu a actualitzar perquè tu podies mantenir la recaptació. Però, a més a més, els que feien el que s'havia de fer, que era actualitzar valors, indirectament estaven penalitzant els seus conciutadans. Per què? Perquè aquesta actualització dels valors cadastrals tenia conseqüència sobre altres impostos, com l'impost de patrimoni, l'impost sobre transmissions patrimonials, l'IRPF quant a la imputació de rendes immobiliàries, etcètera. I de tots aquest impostos tampoc se'n beneficiava l'ajuntament i, per això, hi havia una certa tendència a dir; els valors dels immobles no els toco perquè així no perjudico els contribuents en relació amb altres impostos.

MC. Hi ha incentius negatius.

JSV. Jo discreparia, en part, d'aquesta visió. Estic d'acord en què no hi ha hagut incentius per als ajuntaments, una mica pels aspectes que s'han dit, perquè a última hora tu podies jugar amb el tipus impositiu, tot i que alguns també es trobaven amb tipus molt alts i tenien dificultats de finançament. Una altra cosa, també molt greu, és que qui no té incentius és el mateix Estat, és a dir, la Direcció General del Cadastre, que depèn del Ministeri d'Hisenda, treu molt poc profit del que representen les actualitzacions de les bases un cop s'ha fet la revisió. La gran majoria d'impostos que aquí s'han citat –IBI, plusvàlues, transmissions patrimonials, successions i donacions i patrimoni– són impostos municipals o autonòmics. Per tant, excepte aquella imputació de l'IRPF que la compartien Estat i autonomies, a l'Estat, la revisió no se li tradueix en major recaptació. Abans l'Estat tenia una llei, per tant jo penso que a part dels incentius anava bé la llei, que deia que era obligatori revisar cada 10 anys.

JMU. Ara no és obligatori?

JSV. No. Però penso que les revisions, si es fan de forma rotatòria a tots els ajuntaments, sí que podríem tenir un entramat d'empreses de revisió. O es pot anar a la revisió permanent, que és el que la Direcció General del Cadastre predica, tot i que no sé si tècni-

cament és possible, i que llavors sempre es vagi actualitzant el cadastre. Perquè, si no, la idea de revisar forçosament cada 10 anys és bona. Si no es fa així, passa el que diu en Ferran, que si uns revisen són els *tontos*. En primer lloc, perquè revisen i la subvenció anual de l'Estat els baixa, per tots uns efectes que té, que fan que l'ajuntament passi per més ric simplement perquè els altres no han revisat. En segon lloc, perquè, si es revisen tots aquests impostos autonòmics que hem citat, en el teu municipi aquests impostos els acabaràs pagant més cars que no pas els altres municipis que no han revisat. El que s'hauria de fer és que tothom forçosament revisés de manera regular, tindríem major equitat, no hi hauria efectes perversos i la capacitat potencial de l'IBI la tindrien tots els ajuntaments al dia al marge del tipus impositiu que decidís posar.

MC. Recordeu-vos d'un fenomen invers, de quan l'IBI era un impost deduïble en l'impost sobre la renda, als anys 80. En aquell moment, tots els municipis tenien incentius per revisar cadastralment, per apujar-ho i per apujar-ne el tipus, perquè una part d'allò acabava deduït-se en l'impost de la renda. Per tant, els incentius tenen els seus efectes i juguen d'una manera o juguen d'una altra, i en aquest moment no hi ha incentius perquè des dels ajuntaments revisem l'IBI.

JSV. Tot i així, Compte! Ja que quan a partir del 1997 la llei estableix que de la base imposable es passarà a la base liquidable apujant gradualment al llarg de 10 anys, l'IBI va perdre transparència i comprensió per als contribuents. Però el que sí ha permès als ajuntaments és que d'una forma silenciosa vagin pujant les bases i, per tant, si han revisat, la recaptació augmenti paulatinament. I això als ajuntaments els ha anat molt bé, perquè el ciutadà va quedar confós perquè li deien: jo, l'ajuntament, ja et baixo el tipus, però les bases liquidables han d'anar pujant en 10 anys. Això, per exemple, ha passat a Barcelona, que va revisar el 2002 i, per tant, durant 10 anys fins al 2011, les bases van anar pujant i l'ajuntament simplement tocava una mica el tipus a la baixa, però la recaptació continuava augmentant. Per tant, sí que hi havia un incentiu a revisar per part dels ajuntaments, gràcies a aquesta pujada gradual de les bases liquidables de l'IBI.

JMU. Ja que tenim aquí dos alcaldes, els convido que tinguin la temptació de legislar. Si jo manés... Com farien la llei d'hisenda local? Catalana o espanyola, com vulguin...

FB. Atesa la conjuntura, jo crec que seria la llei espanyola. Caldria una potenciació de la figura de l'IBI, claríssimament, reforçar el seu paper, resoldre el tema de les bases. Una vegada resolt el tema de les bases, segurament que aquesta és una de les vies sobre les quals s'ha d'aclimatar el nou sistema de finançament, almenys des de la meua perspectiva. I caldria, també, aproximar més el

“L'IBI dóna una estabilitat al pressupost molt important. Els seus ingressos són la base del pressupost municipal”

Martí Carnicer, alcalde del Vendrell

Ferran Bel, alcalde de Tortosa

cost del servei al pagament d'aquest servei. Hem d'incentivar, la llei ho permet, que alguns serveis es financin o s'autofinancin. No té sentit que es renunciï a establir taxes sobre determinats serveis.

JMU. I més autonomia municipal, suposo.

FB. En l'àmbit català caldria clarament una disminució de les transferències condicionades a favor d'un increment de les transferències incondicionades, és a dir, major autonomia municipal. Les subvencions que reben els ajuntaments han de ser menys condicionades, han de ser menys nombroses, s'han de concentrar, i l'ajuntament ha de tenir capacitat per decidir. No té sentit una subvenció de 600 euros de la Diputació per a cultura, no té sentit una subvenció de 3.000 euros del Departament de Cultura de la Generalitat per a una obra de teatre. L'ajuntament hauria de tenir hipotèticament una sola subvenció. Sé que no és possible, però sí que s'haurien de reduir. Cal una reducció de les transferències condicionades en favor de les transferències incondicionades.

JMU. Concretem una mica més. Quines taxes haurien d'autofinanciar serveis?

FB. Qualsevol. Per exemple, el meu ajuntament va posar una taxa de cofinançament del servei d'assistència domiciliària, a partir de determinades rendes. Això ha tingut uns efectes, primer, de reducció de la demanda, quan era gratuït tothom ho demandava. I segon, d'una certa equitat. No tenia sentit que estiguéssim pagant el servei d'assistència domiciliària a una senyora que tenia ingressos mensuals de 6.000 euros.

JMU. Teniu informació sobre la renda dels veïns?

FB. Sí, a través de l'IRPF. Els que volen una bonificació han de presentar la declaració i, per a les rendes menors de 1.000 euros, continua sent gratuït, però les rendes superiors han de pagar un percentatge. Això el que ha portat és a una reducció del 30% de la demanda del servei.

JMU. Llavors és una taxa dissuasiva.

JSV. Sí, i cofinançadora, i dóna transparència...

FB. Això també té sentit en altres serveis. No té sentit, des de la meua òptica, una piscina climatitzada gratuïta o amb una taxa absolutament simbòlica. No té sentit.

MC. El cofinançament ha d'estar sempre regulat en funció de la renda, de la propietat o de la capacitat econòmica de l'usuari. I, evidentment, qui no hi arribi ha de tenir igualment els serveis que dóna l'ajuntament. Però amb el cofinançament també pots donar més serveis, i és també allò d'"el que res no costa res no val", una frase que a mi m'havien repetit molt. Penso que la gent ha de valorar els serveis que els ajuntaments els presten. Per tant, aquest concepte de cofinançament cal introduir-lo, però a la vegada cal obligar que les taxes que cobren els ajuntaments per la prestació de serveis s'aproximin al cost real. Cada cop és una cosa més important. A l'hora de plantejar el finançament municipal, el que cal probablement és quelcom que tingui una mica més en compte les circumstàncies de cada municipi. Ara tenim un finançament que sí que té en compte algunes circumstàncies especials, però encara és molt el tant per habitant, i el tant per habitant no és el mateix en un tipus de municipi que en un altre.

JMU. Obrir una mica el ventall d'opcions.

MC. Sí. I aquí caldria obrir una mica el ventall, pensar que la mateixa legislació autonòmica pogués ficar-hi el nas i pogués dir-hi quelcom. Per posar un exemple, sempre he considerat que aquell ajuntament que, per les raons que sigui, ha d'incrementar el seu esforç fiscal, i ha de pujar els impostos als seus ciutadans més que el municipi del costat, té un problema. I, per tant, potser se l'ha d'ajudar més que al del costat. Alguna cosa diu la llei actual, d'això de l'esforç fiscal, però potser es té poc en compte, i està mal concebut. Però el cert és que, si aquell municipi no té més elements, ha d'acabar apujant els impostos, i això és un indicador molt clar que aquell municipi té un problema i té un mal finançament. Evidentment, regular bé l'IBI és un tema. Un altre tema és que ens tornin "els diners que ens deuen": s'ha suprimit la taxa de mòbils, que era una taxa que havia posat l'Estat perquè els ajuntaments tinguéssim algun recurs més i l'Estat no l'ha compensada.

JMU. Ho ha de fer?

MC. És un error legislatiu de l'Estat que si algú posés una demanda patrimonial potser la guanyàrem els ajuntaments. Torno al tema de l'IBI que comentàvem abans, que és tant legislar com gestionar, coses que van una mica lligades, i que demanaria reforçar la norma sobre l'IBI, perquè mentre no es fes una revisió cadastral ad hoc hi haguessin uns certs automatismes en l'actualització de valors que permetessin als ajuntaments funcionar millor. Probablement serien coses fàcils de fer, i permetrien que els ajuntaments tinguessin més recursos pensant que al final, com ja hem dit, els ajuntaments són els que estan demostrant que són els que gestionen més bé els recursos en aquest moment, els que s'adapten més bé a la realitat i els que són capaços de ser més eficients.

JSV. Si tingués un dia el privilegi de ser alcalde, també ho predicaria...

FB. Però els alcaldes no legislen...

JSV. Exacte. Els alcaldes, en tot cas, han d'adoptar una determinada actitud d'aprofitar al màxim la llei i els recursos, com han comentant en Martí i en Ferran. Jo proposaria legislar també dues o tres coses més que complementarien el que han dit ells. Penso, per exemple, que cal que l'IBI, tingui un tipus impositiu màxim més alt, igual per a tots els ajuntaments, d'un 1,5%. En aquest moment és del 1,1% per als petits, i del 1,3% per als més grans. Demà mateix fixaria el topall màxim en un 1,5%, perquè si hi ha ajuntaments que es volen expansionar amb l'IBI ho puguin fer. D'altra banda, tenim un impost sobre vehicles, l'anomenat impost de circulació, obsolet. Per tant, crec que l'hauríem de canviar de dalt a baix. L'actual impost de matriculació dóna pistes sobre com s'hauria de determinar la base imposable: el valor del cotxe, els graus d'emissió de CO₂, etcètera. A més, en comparació amb altres països, l'impost sobre vehicles és molt baix. Per tant, opino que aquest impost té un camp potenciabile, té tot un recorregut a fer.

JMU. Parlant de cotxes, és lògic que el seu impost tingui recorregut...

JSV. És clar. Això vol dir, apujar més els impostos, però no vol dir obligatòriament, sinó deixar l'ajuntament que, si de cas, tingui més marge a l'hora de decidir el tipus impositiu. I la tercera proposta de legislar seria que s'obligués a fer una comptabilitat de costos dels serveis, o a calcular el cost d'alguns serveis de forma realista. Ara, teòricament, quan s'aprova una ordenança fiscal per a una taxa o preu s'ha de fer una memòria financera i, com que no és tenen coneixements dels costos, la memòria s'inventa. Només a partir de quan es té la informació de costos, els interventors substitueixen la memòria inventada per una memòria econòmica més real. Doncs, si s'obliga a fer això més ben fet, i aquests costos es publiquen, i que es publiquin vol dir que la gent els pot conèixer, com deia en Ferran, i a la vegada assegurem el cofinançament, llavors s'introdueix molta transparència fiscal al sistema.

JMU. I penjar-ho a la pàgina web.

JSV. La transparència no l'hem de veure només en el que penjem al web de l'ajuntament. Tot i que no han de ser pressupostos intel·ligibles sinó pressupostos comprensibles, però a la vegada es potencia la transparència, quan dius aquest servei val tant i vosaltres usuaris haureu de cofinçar el 50%. Això és informació per al ciutadà que, a més a més, es moderarà en la demanda dels serveis, com ha dit abans en Ferran. En la democràcia local, això és informació vital: sabem què costa un servei, sabem com l'estem finançant. Per tant, la taxa i el preu tenen un potencial

“Dels excessos també en són coresponsables la Generalitat i les diputacions, que cofinançaven els projectes”

Joaquim Solé Vilanova, catedràtic d'Hisenda Pública de la Universitat de Barcelona

educatiu i eficient de moderar, de fer la demanda més realista, d'incentivar a calcular els costos per veure quin grau de cobertura estem fent, de si els nostres costos són més alts aquí que en un altre lloc. Per tant, estic d'acord que es miri de legislar aquesta forma de gestió econòmica: com actuar en tema de costos i cofinançament.

MC. O també obligar que determinats impostos municipals només es poden fer servir per pagar determinades coses.

JSV. D'acord, això també donaria més transparència.

MC. Seria el que dèiem de la plusvàlua i de l'ICIO. Escolti, vostè ajuntament amb això ha de pagar inversions i ha de fer unes memòries realistes del cost de la inversió. Això també ho hauria de dir la normativa d'hisendes locals.

JSV. A mi m'agradaria sentir els alcaldes parlar sobre els préstecs, i sobre els dèficits i l'endeutament: Què no ha funcionat bé? Com haurien de funcionar aquests límits que s'han posat?

JMU. Endavant, perquè és curiós que de totes les altres administracions, d'aquí al 31 de desembre, només estarem discutint d'una cosa: dels pressupostos de la Generalitat i dels pressupostos de l'Estat.

FB. Jo faré, segurament, una intervenció poc ortodoxa en defensa de l'endeutament. A vegades es veu l'endeutament com pervers en si mateix. Si s'han de finançar infraestructures que beneficiaran les generacions actuals i les generacions futures, no passa res que una part d'aquest cost sigui traslladat a generacions futures. Una altra cosa és quan utilitzes l'endeutament per a infraestructures i inversions que tenen un recorregut molt curt. S'han d'establir limitacions a l'endeutament? Jo crec que sí. S'hauria de ser molt més eficients del que hem estat fins ara? També. Que s'hauria de ser més estricte en el seu compliment del que s'ha estat fins ara? És clar. I cal exigir el compliment dels plans de sanejament. Tot el que vulgueu, però donar aquesta imatge que encara s'està donant avui que l'endeutament és pervers per si mateix, no. L'endeutament és pervers quan és excessiu i quan l'estàs utilitzant per a despesa per a la qual no has d'utilitzar. Però en si mateix, en Martí ha donat una dada que no tinc ara aquí però que podríem constatar, l'endeutament de les

corporacions locals, l'endeutament global, el comercial i el financer ha baixat claríssimament.

MC. L'endeutament té una normativa que en si mateixa està bé: els límits del 75% i el 110% que pot representar l'endeutament respecte els ingressos corrents. Però hi ha dos o tres factors que han distorsionat això. Un és la gestió que s'ha fet d'aquests límits, que potser no ha estat tan estricta com es deia abans en el compliment. Tots hem buscat la manera d'*escórrer el bulto*, i això s'ha de reconèixer. El segon factor és que, com que els ingressos corrents han baixat, això ha suposat que aquests percentatges hagin pujat. La massa de deute continua sent la mateixa, però el percentatge ja no el calcules sobre uns ingressos sinó sobre uns ingressos menys el 10 o el 20%. Per tant, se t'han apujat les ràtios, i això vol dir que el pes d'aquest endeutament sobre el teu pressupost s'ha incrementat.

JMU. Queda per considerar el nou mecanisme de finançament de proveïdors.

MC. És una cosa que personalment defenso. Penso que ha estat bé i que no ha estat una mala mesura per part del ministre Montoro. Però aquest mecanisme ha transformat deute comercial en deute financer i això encara ha fet que el pes d'aquest possible deute s'hagi incrementat més. Per tant, alguna mesura s'haurà de preveure en el camp financer per tal que aquest deute es pugui anar pagant amb normalitat, perquè sinó acabarem ofegant els ajuntaments. Perquè l'acumulació dels diferents factors, pot portar que hi hagi ajuntaments que destinin un percentatge tan alt dels ingressos corrents a l'amortització que els acabi impossibilitant la gestió. Jo crec que hi ha un problema latent. A més a més, enguany començaran les primeres amortitzacions a fer en 5 o 10 anys del primer mecanisme de proveïdors, i l'any següent serà ja el 100% d'aquesta amortització i començarem a notar-ho.

JSV. Jo comparteixo bona part del que s'ha dit. Afegiria el fet que s'ha encarat el crèdit i que això fa que els ajuntaments, encara que puguin arribar a renegociar préstecs, tot i que alguns tenen problemes per aconseguir-ho, el tipus d'interès és més alt. Per tant, la càrrega financera per als ajuntaments és més alta ara que no pas en els préstecs que tenien fins ara. És un factor que fa que la càrrega financera se'ls apugi. La segona cosa que voldria dir penso que la compartirem tots. L'Estat ha exagerat el fet que els límits que s'han de posar a l'endeutament són per qüestions d'estabilitat macroeconòmica. Això és cert per al mateix Estat, que té el 60% de l'endeutament, i per a les comunitats autònomes, que tenen l'altre 35%. I, per tant, a aquestes administracions se les ha de vigilar. Ho podríem dir així, perquè sinó desestabilitzen l'economia amb el grau de dèficit que poden fer o que ja no puguin fer.

JMU. I l'endeutament dels ajuntaments?

JSV. L'endeutament dels ajuntaments representa només el 4,5%, és una quantitat molt petita. I dins del nivell local, quan anem a mirar quins són els ajuntaments, ens trobem amb Madrid que ja s'emporta quasi el 22% del total d'endeutament local, i quan afegim els 8 o 10 ajuntaments grans, ens quedem que l'endeutament de la resta dels 8.000 ajuntaments d'Espanya, un cop hem tret els 10 més grans, no representa gaire més que la meitat del còmput global de l'endeutament local. Per tant, les limitacions que posem als ajuntaments convenen, són més o menys raonables; potser algunes aplicacions que s'han fet no s'han fet bé del tot, però són raonables des del punt de vista de la solvència dels ajuntaments. No cal apel·lar al criteri macroeconòmic d'estabilitat de l'economia, perquè els ajuntaments pesen molt poc en el que és l'estabilitat de l'economia. No és, doncs, l'argument que s'ha d'utilitzar, sinó que s'ha d'utilitzar com a justificació que ajuntament per ajuntament han de poder ser solvents davant de tercers.

FB. Una dada, per si la voleu utilitzar. De tot l'endeutament públic espanyol, l'endeutament de les corporacions locals està sobre el 4% o poc més. De tota la despesa pública que es gestiona a l'Estat espanyol, els ajuntaments gestionen un 13%. O sigui, que tots aquests anys en què s'ha gestionat un 13% de la despesa pública només han generat un 4,5%, que no hi arriba, de tot l'endeutament públic. El problema no som els ajuntaments.

MC. La discussió de les altres administracions és esbiaixada en si mateixa. De l'Administració estatal i de l'Administració autonòmica, què discutim? Quant pujarà l'endeutament? Si els deixem pujar menys o els deixem pujar més? Els ajuntaments no discutim això, discutim quant baixem aquest endeutament! I es dona per suposat que no l'incrementarem. Només l'incrementem pel tema dels proveïdors. ■



ECONOMIA DE CATALUNYA. PREGUNTES I RESPOSTES SOBRE L'IMPACTE ECONÒMIC DE LA INDEPENDÈNCIA

Diversos autors

Comissió d'Economia Catalana, Col·legi d'Economistes de Catalunya,
Profit Editorial, Barcelona. 240 pàgines

Oriol Amat i Modest Guinjoan

Economistes i coordinadors del llibre

La Comissió d'Economia Catalana del Col·legi d'Economistes de Catalunya publicarà de manera imminent el llibre *Economia de Catalunya. Preguntes i respostes sobre l'impacte econòmic de la independència*, que s'ha proposat donar respostes a les preguntes que ens fem sobre la viabilitat i les implicacions econòmiques de la Catalunya Estat.

Per elaborar-lo es va dur a terme una convocatòria oberta a un grup ampli d'economistes representatiu i amb diferents visions del procés i, com no podia ser d'una altra manera, sense excloure ningú. Se'ls va demanar que, d'acord amb la seva expertesa, analitzessin les principals qüestions econòmiques que planteja l'eventual independència de Catalunya. Els economistes que hi han participat són Núria Bosch, Antoni Castells, Xavier Cuadras, Marta Espasa, Roger Fatjó, Jordi Galí, Anton Gasol, Francesc Granell, Modest Guinjoan, Àngel Hermosilla, Oriol Martínez Alòs-Moner, Vicent Pastor, Josep Pedrol, Miquel Puig, Francesc Raventós, David Ros i Xavier Segura.

Com a complement d'aquests treballs, a fi de disposar de la visió dels col·legiats, s'ha dut a terme una enquesta en què es pregunten diferents aspectes econòmics rellevants d'una Catalunya Estat. L'enquesta l'han respost 1.261 economistes.

A manera de síntesi, fem un recull de les principals conclusions dels diferents capítols del llibre, que permeten apuntar certes es econòmiques però també interrogants, essencialment derivats de les incerteses polítiques

Quins són els dèficits econòmics principals de la relació actual Catalunya-Espanya?

Oriol Martínez Alòs-Moner i Vicent Pastor identifiquen un dèficit en infraestructures del 5,5% del PIB per la inversió insuficient del Govern espanyol a Catalunya. Un altre dèficit és el fiscal, que s'ha mantingut al voltant del 8% en els darrers 15 anys i que representa uns 16.000 milions d'euros cada any. Aquests dèficits condicionen molt negativament les possibilitats de creixement i de benestar a Catalunya.

Quin és el potencial econòmic de Catalunya?

Milloraria aquest potencial amb la independència?

Oriol Martínez Alòs-Moner i Vicent Pastor, i també Francesc Raventós, argumenten que hi ha diversos fonaments (tradició i diversificació industrial, excel·lència científica, fortalesa exportadora, sector turístic, capacitat d'atraure inversió estrangera, ancoratge europeu i internacional) que atorguen un extraordinari potencial a una Catalunya Estat. També consideren, coincidint amb els altres autors del llibre que s'han referit a aquesta qüestió, que la inde-

pendència permetria als catalans decidir la gestió dels recursos fiscals, de les infraestructures i de la política econòmica, cosa que maximitzaria el potencial de l'economia catalana.

Què pensen els economistes sobre l'escenari politicoeconòmic preferit per a Catalunya?

De l'enquesta coordinada per Àngel Hermosilla es desprèn que l'escenari més desitjat és el de l'Estat propi (preferit pel 53,7% dels economistes). A continuació, hi ha l'opció d'un pacte fiscal (19,6%) i d'un model federal (19,5%). En canvi, resulta residual l'opció de mantenir l'actual configuració de l'Estat de les autonomies o augmentar la centralització (4,5% i 2%, respectivament).

Es necessiten instruments d'Estat?

Com exposa Antoni Castells, Catalunya necessita instruments d'Estat per fer les polítiques que convenen a la societat catalana, atès que el model centralitzat, radial i basat en Madrid, impulsat i aplicat per l'Estat espanyol no és el que convé a Catalunya.

Quin mètode s'ha d'utilitzar per avaluar els efectes econòmics de la independència sobre el dèficit públic i el PIB?

Antoni Castells argumenta que els mètodes del flux monetari i del flux del benefici expliquen coses diferents i donen resposta a preguntes diferents:

- El flux del benefici és indicat si l'objectiu és determinar els efectes de la independència sobre la reducció del dèficit públic de la Generalitat perquè si Catalunya esdevingués Estat independent, una part de la despesa central hauria de ser assumida pel Govern de Catalunya.
- En canvi, el mètode apropiat seria el del flux monetari si l'objectiu fos estudiar l'impacte sobre el PIB de Catalunya perquè, encara que el Govern de Catalunya hagués d'assumir despeses que ara no fa, els diners no marxarien de Catalunya, com ara succeeix.

És viable econòmicament la independència?

Antoni Castells argumenta, com la resta d'autors que s'hi han referit, que, sens dubte, Catalunya pot ser viable econòmicament, ja que ho són països molt més petits, amb menys potencial, menor renda per càpita, menys diversificats i molt més dependents.

L'opinió sobre la viabilitat econòmica d'una Catalunya Estat és compartida pel 71,1% dels col·legiats enquestats. D'altra banda,

un 72,8% opina que una Catalunya independent tindria un impacte positiu sobre l'economia.

La Catalunya Estat estaria dins de la Unió Europea?

Hi ha consens sobre la necessitat que Catalunya continuï dins la UE per tal de garantir-ne la viabilitat com a Estat independent. També hi ha un ampli consens en què aquest és un tema polític i no econòmic. Francesc Granell troba imprescindible, abans que Catalunya es plantegi altres reptes, treballar per aconseguir que cap Estat membre de la UE s'oposi a la sol·licitud d'adhesió a la UE de Catalunya ni s'oposi al reconeixement de Catalunya com a "Estat normal" en la societat internacional com a membre de les Nacions Unides.

Miquel Puig conclou que Catalunya naixeria dins de la UE. També considera que en cas de veto espanyol, seria d'interès per a totes dues parts (i en particular per a les multinacionals presents a Catalunya) que Catalunya s'associés amb la UE mitjançant un tractat bilateral que garantís el manteniment de la lliure circulació de productes, persones i capitals. Sobre aquesta qüestió, cal recordar que darrerament s'ha produït un fet important quan la Comissió Europea ha iniciat la negociació d'un acord d'associació de lliure comerç amb Kosovo que, en aplicació del Tractat de Lisboa, no necessitarà el vistiplau dels Estats i, per tant, podrà fer-se sense que cap Estat ho pugui vetar.

Antoni Castells preveu dues fases en l'actuació de la UE:

- Primera fase: la UE tractaria d'evitar la independència de Catalunya perquè introduiria inestabilitat i perquè afebliria la solvència de l'Estat espanyol. Per això, la UE advertiria que una Catalunya independent quedaria fora de la UE (el garrot) i pressionaria el Govern espanyol perquè oferís un pacte que permetés rebaixar l'escalada independentista a Catalunya (la pastanaga). És a dir, tractaria d'evitar que el tancament de l'Estat espanyol a qualsevol forma de diàleg acabés convertint en imparable la independència.
- Segona fase: si la independència esdevingués inevitable, la UE intentaria que es produís amb els menors danys possibles. Una ruptura per les males i no pactada seria summament perjudicial per a Catalunya, però també ho seria per a Espanya. Entre d'altres qüestions essencials, per exemple, en la distribució del deute.

Sobre aquest tema, el 73,1% dels economistes enquestats creu que un Estat català trobaria encaix en la Unió Europea i un 50,3% considera que Catalunya continuaria sent viable tot i no ser dins de la Unió Europea.

La Catalunya Estat seria dins de l'euro?

També hi ha un ampli consens sobre el desig de continuar amb l'euro com a moneda i de renunciar a una política monetària pròpia, delegant aquesta al Banc Central Europeu. Jordi Galí apunta que, en un escenari de cooperació, on cap part té com a objectiu deliberat el perjudici de l'altra, qualsevol cost inicial relatiu a l'encaix econòmic d'un eventual Estat català amb Europa i el món seria insignificant i, en qualsevol cas, transitori. D'altra banda, amb la cooperació de totes les parts implicades, i amb un temps de preparació raonable, res no hauria d'impedir la continuïtat plena del marc de relacions econòmiques i financeres actuals, i dels drets i obligacions que hi estan associats. En la mateixa línia, Miquel Puig preveu que el nou Estat mantindrà la utilització de l'euro.

La Catalunya Estat tindria un sistema financer viable?

Anton Gasol i Xavier Segura afirmen que, per tenir un sistema financer factible en el marc d'una Catalunya independent, és imprescindible el manteniment de la pertinença de Catalunya a la Unió Europea i que Catalunya continuï essent membre de la zona euro.

Quin seria l'impacte en l'ocupació de les estructures d'Estat?

Josep Padrol compara Catalunya amb altres països europeus de població i renda per càpita similars, i conclou que Catalunya té un sector públic poc dimensionat i amb molt de recorregut per créixer. Analitzant el personal de la Generalitat de Catalunya comparat a nivell d'àrees d'activitat amb el sector públic central d'Espanya, apunta que l'Administració estatal catalana podria crear entre 51.000 i 71.000 llocs de treball, en funció del tipus d'estructures d'Estat que es decidís construir.

Quina seria la recaptació impositiva i la despesa pública? Es podria mantenir o augmentar el nivell de l'estat del benestar?

Núria Bosch i Marta Espasa quantifiquen els ingressos públics potencials que es generarien a Catalunya en el cas d'esdevenir un nou Estat i les despeses addicionals que hauria d'assolir la Generalitat. Si en el període 2006-2009 Catalunya hagués estat un Estat independent i hagués mantingut el mateix sistema fiscal i la mateixa pressió fiscal que l'Estat espanyol, el Govern català hauria recaptat una mitjana de 49.018 milions d'euros addicionals anualment. Així mateix, si hagués hagut d'assumir noves competències, el cost de les despeses addicionals en el període analitzat hauria estat de 35.129 milions d'euros anuals de mitjana.

En conseqüència, el guany fiscal d'una Catalunya independent l'estimen en 13.889 milions d'euros anuals de mitjana, que equival al 7,1% del PIB. Aquest guany s'obté mantenint l'actual estat del benestar, és a dir, considerant també la Seguretat Social. Per tant, Catalunya podria mantenir i fins i tot augmentar el nivell d'aquests serveis.

Aquest guany fiscal generaria un efecte multiplicador en l'economia catalana, ja que es podria dedicar a incrementar la despesa pública o a reduir el nivell impositiu. L'increment de la despesa pública o la reduïda d'impostos augmentarien el consum i la inversió, la qual cosa generaria un efecte positiu sobre la seva capacitat productiva i crearia nous llocs de treball. Per tant, Bosch i Espasa conclouen que les finances públiques d'una Catalunya independent serien totalment viables i permetrien finançar l'actual estat del benestar.

Aquesta valoració coincideix amb l'opinió majoritària que es desprèn de l'enquesta als col·legiats. Així, un 67,6% dels economistes enquestats també pensa que les finances de la Generalitat de Catalunya millorarien en el cas que existís un Estat català.

Com seria l'endeutament i el repartiment d'actius?

David Ros i Roger Fatjó han analitzat el pes que pot tenir el deute públic de la Generalitat, així com aquella part del deute de l'Estat espanyol que hauria d'heretar Catalunya. Conclouen que l'endeutament del nou Estat se situaria entre un 52% del PIB, en el cas que no s'heretés deute espanyol, i un 103% del PIB, en el pitjor dels escenaris analitzats depenent del resultat de les negociacions de repartiment d'actius i passius.

Castells també considera que una Catalunya independent tindria unes finances més sòlides i sostenibles a llarg termini. No obstant això, adverteix que indueix a confusió afirmar, com es fa sovint, que l'eliminació del dèficit fiscal faria que els problemes financers de la Generalitat desapareguessin d'un dia per l'altre.

En la mateixa línia, un 56,9% dels economistes enquestats pensen que amb un Estat català l'endeutament de la Generalitat de Catalunya es podria reduir més ràpidament.

Es podrien pagar les pensions?

Núria Bosch i Marta Espasa demostren que les pensions dels jubilats i altres col·lectius són més sostenibles en una Catalunya independent que a la resta de l'Estat espanyol, atès que la seva activitat econòmica fa que el nombre de cotitzants sigui elevat en

relació amb els pensionistes, de manera que les cotitzacions cobririen el cost de les pensions. També tracten la sostenibilitat del sistema de pensions a llarg termini, que depèn de qüestions demogràfiques i del mercat laboral. Aquests elements posen de relleu la necessitat d'una reforma a fons del sistema a fi de garantir-ne la sostenibilitat a llarg termini.

Pel que fa a l'opinió dels col·legiats, són més els que pensen que l'existència d'un Estat català tindria un impacte beneficiós per a les pensions.

Es podria suportar el boicot comercial a empreses catalanes?

Xavier Cuadras i Modest Guinjoan quantifiquen l'impacte d'un possible boicot en funció de diferents escenaris d'intensitat. Un boicot podria perjudicar les empreses catalanes que venen sobretot al mercat espanyol. De tota manera, caldria un boicot d'una magnitud impensable per anul·lar l'efecte positiu que es donaria en l'àmbit fiscal. Assenyalen com a un dels principals rèdits de la independència la possibilitat d'aplicar polítiques econòmiques més adequades a les necessitats del sistema productiu, la qual cosa permetria millorar les perspectives de creixement de l'economia catalana.

Antoni Castells preveu una caiguda del comerç de l'1,5% del PIB, que seria compensada amb escreix per l'eliminació del dèficit fiscal. En conjunt, a llarg termini l'impacte positiu de la independència faria augmentar el PIB al voltant d'un 3% a curt termini i entre un 7% i un 8,5% a llarg termini.

Els col·legiats enquestats opinen que l'existència d'un Estat català acceleraria la millora del model productiu de Catalunya. Una majoria opina que es produiria un boicot comercial per part de la resta d'Espanya als productes i serveis catalans. No obstant això, el 60,1% opina que el boicot seria fàcilment superable.

Quin seria l'impacte en el nombre d'empreses i multinacionals?

Francesc Raventós exposa que, gràcies a la gran diversitat sectorial, a la imatge internacional que tenen moltes marques i al pes decreixent de les vendes al mercat espanyol, les conseqüències negatives de la independència no serien d'especial gravetat i durada.

Pel que fa a l'enquesta als col·legiats, la majoria opina que les inversions provinents de les empreses de la resta d'Espanya es reduirien. En canvi, les inversions d'empreses catalanes i de mul-

tinacionals estrangeres o bé es mantindrien estables o bé s'incrementarien.

Conclusió final

Del conjunt de capítols del llibre se'n desprèn la certesa que una Catalunya independent seria viable econòmicament. També hi ha un ampli consens que el fet que Catalunya esdevingui un Estat li aportaria avantatges i més benestar.

Ara bé, també hi ha interrogants. Les conseqüències de la independència tant per a Catalunya com per a Espanya, sobretot a curt termini, depenen molt de com es resolguin diversos temes cabdals, com ara el referèndum o consulta, l'encaix en la Unió Europea, la moneda o el repartiment d'actius i deutes.

Per minimitzar les possibles conseqüències adverses tant per a Catalunya com per a Espanya, és clau que el procés es desenvolupi de manera pacífica, democràtica, negociada i amb voluntat de ser membre de la UE. Caldria reduir el temps d'incertesa i resoldre el tema de la consulta als ciutadans de Catalunya com abans millor. El diàleg constructiu, la negociació i el pacte, fins i tot per arribar a la independència, són imprescindibles per protegir millor els interessos de totes les parts.

Les anàlisis i opinions que inclou el llibre s'han d'entendre com a aportacions que, lluny de pretendre ser l'única veritat, es fan des d'una institució de professionals, amb l'ànim d'enriquir el debat d'un tema que interessa bona part de la població catalana i espanyola en el moment actual. No podem oblidar que l'economia és una ciència social i no una ciència exacta. Com es recorda sovint: "L'economia és una de les poques ciències on es pot concedir el premi Nobel a dos científics que defensen posicions oposades". ■

Referència bibliogràfica

Col·legi d'Economistes de Catalunya (2014). *Economia de Catalunya. Preguntes i respostes sobre l'impacte econòmic de la independència*. Comissió d'Economia Catalana, Col·legi d'Economistes de Catalunya. Barcelona: Profit Editorial.

REVISTA ECONÒMICA DE CATALUNYA

DIRECTOR
Martí Parellada

SECRETARI CONSELL DE REDACCIÓ
Antoni Garrido

CONSELL DE REDACCIÓ

Oriol Amat
Ezequiel Baró
Jordi Caballé
Montserrat Casanovas
Antoni Castells
Josep Maria Duran
Anton Gasol
Enric Genescà
Francesc Granell
Jordi Gual
Guillem López Casasnovas
Andreu Morillas
Valentí Pich
Francesc Santacana
Joaquín Trigo
Joan Trullén

PROMOCIÓ
Col·legi d'Economistes
Telèfon 93 416 16 04

SECRETÀRIA
Carme Cuartielles

DISSENY I PRODUCCIÓ EDITORIAL
ZETACORP, Public@cions Corporatives
(Grupo Zeta). Consell de Cent, 425.
08009 Barcelona. Tel. 93 227 94 16
Gerent: Òscar Voltas.
Coordinadora editorial: Nuria González.
Redactor en cap: Toni Sarrià.
Redacció: Gemma Figueras, Marta Carrera
i Paco Martínez.
Maquetació: Cristina Vilaplana, Xavier Julià
i Samuel Vergès.
Edició: Ares Rubio i Cisco Figueroba.

COORDINACIÓ I SUPERVISIÓ LINGÜÍSTICA
TRADUCCIÓ DEL CASTELLÀ
Marta Guspí Saiz

JUNTA DE GOVERN DEL
COL·LEGI D'ECONOMISTES DE CATALUNYA

Degà
Joan B. Casas
Vicedegà
Joan Rafòls

President Territorial de Girona
Esteve Gibert

President Territorial de Lleida
Xavier Ticó

President Territorial de Tarragona
Pere Segarra

Secretària
Montserrat Casanovas

Tresorer
Xavier Subirats

Interventor
Anton Gasol

Vicesecretari
Emilio Álvarez

Vocals
Jordi Caballé
José Ignacio Cornet
Xavier Segura
Joan Rojas
Manuel Cambara
Modest Guinjoan

Consellers
Raimon Casanellas
Angel Hermosilla
Carles Puig de Travy
Esteve Sarroca

SUBSCRIPCIONS
Ferran Santos
Pl. Gal·la Placidia, 32.
08006 Barcelona
Tel. 93 416 16 04

DIPÒSIT LEGAL
B. 8.160-1975
ISSN 135-819 XX

NORMES PER A LA PUBLICACIÓ D'ORIGINALS

1. Els originals s'han d'enviar a l'adreça electrònica rec@coleccionomistes.cat.
2. L'extensió dels treballs no pot superar les 6.000 paraules, incloent-hi quadres, gràfics, mapes, notes i referències bibliogràfiques.
3. Els articles, que han de ser originals inèdits, són sotmesos a avaluació per part d'especialistes qualificats.



BARCELONA

• UNA CAPITAL QUE •

INSPIRA



CREATIVITAT. ESPORTS. RECERCA. SOL. PLATJA. CULTURA.
EMPRENEDORIA. NEGOCI. INNOVACIÓ. BENESTAR.
COMPETITIVITAT. DIVERSITAT. SOSTENIBILITAT. CONEIXEMENT. FELICITAT.



Ajuntament de
Barcelona

BARCELONA **inspira**