

Sostenibilitat i finances municipals. Diagnòstic i propostes per als ens locals de Catalunya

Ignasi Puig Ventosa (coord.)



Sostenibilitat i finances municipals. Diagnòstic i propostes per als ens locals de Catalunya

Aina González Puig
Ignasi Puig Ventosa (coord.)
ENT Medi ambient i gestió

BIBLIOTECA DE CATALUNYA. DADES CIP

Sostenibilitat i finances municipals : diagnòstic i propostes per als ens locals de Catalunya. – (Documents de recerca ; 16)

Bibliografia. Índexs

ISBN 9788439380665

I. Puig Ventosa, Ignasi, dir. II. Romaní, Joan M., ed. III. Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible (Catalunya) IV. Catalunya. Departament de la Vicepresidència V. Col·lecció: Documents de recerca ; 16
1. Finances municipals – Catalunya 2. Desenvolupament sostenible – Catalunya 3. Urbanisme – Aspectes ambientals – Catalunya
352:504(467.1)

© Generalitat de Catalunya

Departament de la Vicepresidència

Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya (CADS)

Assessorament lingüístic: Francesc Xavier Navarro

Edició a cura de: Joan Maria Romaní Olivé

Direcció d'edició: Ramon Arribas i Quintana

Producció gràfica: Ediciones Gráficas Rey, S.L.

Impressió: Ediciones Gráficas Rey, S.L.

Tiratge: 600 exemplars

DL: B-31.476-2009

ISBN: 978-84-393-8066-5

*El Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya (CADS)
no comparteix necessàriament les opinions expressades pels autors d'aquesta publicació*



Pròleg	7
Resum executiu	9
1. Introducció	17
1.1. Justificació de l'interès i de l'oportunitat de l'estudi	17
1.2. El concepte de sostenibilitat aplicat a les finances municipals	19
1.3. Metodologia	20
2. Els ingressos dels ens locals	23
2.1. Definicions bàsiques sobre tributs i finances locals	23
2.1.1. Fonts pròpies	24
2.1.2. Fonts transferides	25
2.1.3. Altres fonts d'ingressos	27
2.2. Descripció de l'estructura dels ingressos a les hisendes locals	29
2.3. Ingressos tributaris no relacionats amb l'urbanisme	32
2.3.1. Impost sobre activitats econòmiques	32
2.3.2. Impost sobre vehicles de tracció mecànica	32
2.3.3. Taxes no urbanístiques	34
2.4. Ingressos tributaris relacionats amb l'urbanisme	37
2.4.1. Impost sobre construccions, instal·lacions i obres	38
2.4.2. Taxes urbanístiques	38
2.4.3. Contribucions especials	39
2.4.4. Impost sobre béns immobles	40

2.4.5. Impost sobre l'Increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana	41
2.5. Ingressos no tributaris relacionats amb l'urbanisme	42
2.6. Els ingressos immobiliaris puntuals	44
3. Diagnòstic de la situació actual i tendències en el finançament municipal	47
3.1. Anàlisi general de les finances municipals a Catalunya des del punt de vista de la sostenibilitat	47
3.1.1. Pes relatiu de les diverses fonts d'ingressos	47
3.1.2. Anàlisi temporal	51
3.1.3. Anàlisi segons la dimensió dels municipis	56
3.2. Anàlisi per a diversos àmbits territorials	58
3.2.1. La franja costanera	58
3.2.2. L'Àrea Metropolitana de Barcelona	61
3.2.3. Anàlisi per províncies i comarques	63
3.3. Conseqüències del model actual sobre la sostenibilitat	66
4. Propostes per a una més gran sostenibilitat de les hisendes municipals	69
4.1. Propostes en el marc legislatiu actual	69
4.1.1. Possibilitats de redistribució del pes de diferents ingressos	69
4.1.2. Possibilitats d'incidir sobre el nivell de despesa	71
4.1.3. Altres	72
4.2. Possibilitats que exigirien canvis normatius	75

5. Fórmules per mesurar la sostenibilitat de les hisendes municipals	81
5.1. Indicadors	81
5.2. Qüestionari d'autoavaluació	83
6. Conclusions	87
Glossari	91
Referències	93
Índex de taules	95
Índex de figures	95
Índex de casos	96
Sigles	96
Les publicacions del CADS	97

Pròleg

La importància de l'administració local en la prestació de serveis a la ciutadania, i especialment dels ajuntaments, és coneguda i reconeguda. Com ho és que sovint superen el marc de les seves competències¹. La proximitat a la ciutadania permet als ajuntaments captar amb més rapidesa tant les noves necessitats com les insuficiències o deficiències dels serveis prestats, sigui la que sigui l'administració que en tingui la competència, i donar-hi resposta el més aviat possible. L'administració municipal viu immersa en el dia a dia, en la quotidianitat. Aquesta situació tensiona les ja migrades finances locals i és un element a afegir en les argumentacions de la justa reivindicació d'un millor finançament municipal.

Davant d'aquesta situació, especialment la darrera dècada, i a mesura que esgoten, legalment, la capacitat d'augmentar l'endeutament, les administracions municipals han assajat diverses vies per incrementar els seus ingressos i donar resposta a la necessitat de finançament per a inversions. Una d'elles, d'un gran impacte econòmic i ambiental, ha estat l'augment dels ingressos immobiliaris puntuals. Un augment que ha arribat a significar, segons dades del Servei d'Estudis BBVA per a l'any 2008, el 30 % del recursos no financers del conjunt de les administracions municipals.

Aquesta pràctica ha estat molt poc sostenible, tant econòmicament com ambientalment. Econòmicament, atesa la dependència de les finances municipals d'un recurs no renovable utilitzat amb finalitats estructurals quan es tracta d'un ingrés conjuntural. Ambientalment, atès el gran consum de sòl, majoritàriament en poblament dispers, i d'altres serveis ambientals que acceleren el procés d'urbanització i redueixen la biodiversitat.

Conèixer el funcionament i quantificar la intensitat d'aquesta pràctica dins els ajuntaments catalans ha estat el primer dels objectius d'aquest treball. Donar alternatives per superar aquest procediment des d'una perspectiva sostenible ha estat el segon. Diagnosticar per proposar. Aproximació social, econòmica i ambiental, és a dir, sostenible.

L'actual crisi, que és una crisi econòmica i financera, però també ambiental i de valors, ha afectat directament els ingressos puntuals dels ajuntaments ja que la caiguda de les activitats de la construcció, especialment els habitatges, ha estat notabilíssima. Malgrat que la major part de les dades utilitzades en el treball no reflecteixen aquesta situació², el plantejament i el context del treball incorporen aquest nou marc, que en bona part reafirma la bondat del plantejament, i les propostes que s'hi realitzen esdevenen més oportunes que mai.

¹ Segons l'estudi *La despesa de caràcter discrecional dels ajuntaments i el seu finançament. Exercicis 2002 i 2003* (Vilalta, 2006), l'any 2003 els ajuntaments van destinar a serveis i activitats de prestació no obligatòria el 29 % del total de la despesa municipal.

² S'han utilitzat les dades consolidades més actuals, de l'any 2007. Tanmateix, les entrevistes a actors municipals es van desenvolupar durant l'any 2008.

En un moment en què es comencen els treballs a Catalunya d'una nova llei de governs locals, i on l'actual situació reclamarà la revisió del Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals, el camp per avançar és notable. La configuració del sistema de finançament municipal és determinant sobre la seva sostenibilitat. En l'actual configuració les consideracions ambientals van tenir un paper marginal. Ara és del tot convenient que tinguin un paper central per a la sostenibilitat econòmica, social i ambiental del nostres municipis, que vol dir del nostre país. Les aportacions del present treball hi volen contribuir.

Ramon Arribas i Quintana

Director del CADS



Resum executiu

Aquest treball té l'objectiu d'aprofundir en les problemàtiques lligades a la configuració actual del finançament municipal des del punt de vista de la sostenibilitat, i aportar-hi possibles alternatives. Atesa la seva rellevància, es fa un especial èmfasi en aquells aspectes relacionats amb l'urbanisme i la construcció.

Per a l'elaboració de l'estudi s'han fet servir les dades de les liquidacions dels pressupostos dels municipis de Catalunya per al 2005. També s'ha fet recerca a partir de fonts bibliogràfiques i s'han mantingut diverses entrevistes amb institucions i administracions públiques relacionades amb la temàtica de l'estudi.

Es realitza en primer lloc una breu introducció al concepte de *finançament local sostenible*, entès des d'una vessant global que integra tant els aspectes ambientals com econòmics i socials. En segon lloc es realitza una anàlisi dels ingressos i despeses dels ajuntaments de Catalunya en els últims anys, amb la finalitat d'obtenir una visió de les principals febleses des del punt de vista de la sostenibilitat econòmica i ambiental. Finalment es descriuen les possibilitats d'actuació per assolir un major grau de sostenibilitat.

1. El concepte de finançament local sostenible

Integrant les definicions de *sostenibilitat* i de *desenvolupament sostenible* que es fan a l'Informe Brundtland i a la Declaració de Rio, es pot afirmar que per avaluar la sostenibilitat de les finances locals s'haurien de tenir en compte les implicacions ambientals, econòmiques i socials del model de finançament, per tal que no "comprometessin les necessitats de les generacions futures".

Per tant, l'aplicació del concepte de sostenibilitat a les finances municipals hauria de preveure els aspectes següents:

- Des de la vessant **ambiental**, s'hauria de vetllar perquè el model de finançament afavorís l'estalvi de recursos i evités –o com a mínim no incentivés– les pràctiques ambientalment perjudicials com, per exemple, la urbanització massiva.
- Des de la vessant **social**, caldria afavorir l'equitat i la distribució correcta dels ingressos i de les càrregues financeres; per exemple, establint beneficis fiscals en els tributs per raons socials o ideant tributs progressius. La renda i l'impacte ambiental estan en alguns casos vinculats, o sigui que un finançament que tingui més en compte els impactes originats pot ser també més acceptable socialment.
- La sostenibilitat **econòmica** implicaria, per una part, la "suficiència financera" dels municipis, per tal que el balanç entre ingressos i despeses estigués equilibrat, i que per tant no hipotequés les necessitats de les generacions futures. D'altra banda, caldria que els elements en què se sustenten les finances locals

fossin perdurables en el temps. Els models de finançament basats en el consum de recursos no renovables o finits, com el sòl, són a mitjà o llarg termini insostenibles.

2. El model actual de finançament local

El sistema de finançament dels ens locals està definit pel *Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals* (RDLLHL). L'Ordre EHA/3565/2008, de 3 de desembre, per la qual s'aprova l'estructura dels pressupostos de les entitats locals defineix la classificació dels ingressos i despeses dels ens locals. Tant en el cas dels ingressos com en el de les despeses s'estableix una primera divisió en ingressos/despeses financers (els derivats de crèdits i altres operacions financeres) i no financers. Al seu torn, els ingressos/despeses no financers se subdivideixen en corrents i de capital. En termes generals, **els ingressos corrents es poden destinar tant a despeses corrents com de capital, mentre que els ingressos de capital només es poden destinar a despeses de capital.**³ D'aquesta manera es vol garantir que les despeses que es produeixen recurrentment (com l'enllumenat públic, les despeses de personal, etc.) siguin finançades amb ingressos també recurrents, com ara l'impost sobre béns immobles (IBI), l'impost sobre activitats econòmiques (IAE), taxes d'escombraries, transferències de l'Estat, etc.

D'altra banda, a l'efecte d'aquest treball, es defineixen els **ingressos immobiliaris puntuals** com aquells **ingressos que es produeixen de manera específica en el moment de fer una obra o construcció nova i legalment tenen poques limitacions sobre els usos a què es poden destinar.** És a dir, són ingressos que es donen un sol cop durant el procés urbanitzador i no s'han de destinar obligatòriament a cap despesa concreta, sinó que els ajuntaments poden disposar-ne per finançar les obres o serveis que considerin més oportuns. Això pot comportar l'incentiu negatiu d'afavorir desenvolupaments urbanístics per sobre de les necessitats reals del municipi amb la finalitat de capturar aquests ingressos. D'altra banda, els ingressos immobiliaris puntuals estan **fortament condicionats pels cicles econòmics** i, per tant, comporten un element d'inestabilitat en els pressupostos municipals.

Els recursos immobiliaris que es poden definir com a específics per als ens locals són l'impost sobre construccions i obres (ICIO), l'impost sobre l'increment de valoració dels terrenys de naturalesa urbana (IIVTNU), les taxes urbanístiques, la venda de sòl de titularitat municipal i els ingressos provinents dels convenis urbanístics. Especialment en el cas de l'ICIO i l'IIVTNU, però també en menor mesura en la resta d'ingressos, s'ha de tenir en compte que la part d'aquests ingressos corresponent a actuacions urbanístiques en sòl ja edificat

³ Una excepció serien els ingressos del dret privat comptabilitzats al capítol 5 ("Ingressos patrimonials"), que es classifiquen com a ingressos corrents però només poden destinar-se a despeses de capital. La seva importància quantitativa és petita en relació amb el total d'ingressos municipals.

(rehabilitacions i transmissions d'habitatges usats) no entrarien en aquesta definició, ja que la seva naturalesa no és puntual, com en el cas d'habitatges en sòl no edificat, sinó recurrent en el temps.

Els ingressos immobiliaris puntuals han registrat un **notable augment en els últims anys**, passant de 513 a 970 milions d'euros en el període 2001-2005.⁴ L'any 2005 aquests recursos representaven el 13,16 % dels recursos no financers dels municipis de Catalunya, i el 60 % de les despeses de capital. A més, **aquesta evolució creixent ha estat paral·lela a la disminució dels recursos financers**. Això indicaria que alguns ajuntaments han recorregut als ingressos provinents del sector immobiliari a mesura que han esgotat la seva capacitat d'endeutament, com a via més factible per mantenir el seu nivell d'ingressos.

S'ha estudiat també el pes dels ingressos immobiliaris puntuals segons diferents paràmetres. En primer lloc, cal destacar la menor dependència d'aquests ingressos als municipis de més de 500.000 habitants (és a dir, Barcelona), on només representen un 7 % respecte del total, mentre que per a la resta de grups de municipis representen entre el 14 i el 18 %.

Els municipis costaners tenen uns ingressos per habitant un 20 % més elevats que els municipis d'interior, en bona part gràcies als ingressos immobiliaris puntuals. L'IBI té també un pes més gran als municipis costaners a causa dels més alts tipus impositius aplicats i a un nombre més gran d'habitatges per habitant, que és un 47 % superior.

Als municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, els recursos immobiliaris puntuals representen el 10 % del total d'ingressos, mentre que per a la resta de municipis de Catalunya representen al voltant del 15 %. Només l'IIVTNU té un pes superior a la mitjana als municipis de l'Àrea Metropolitana, atribuïble a un dinamisme més gran del sector immobiliari en aquest àmbit.

Cal destacar també **que la destinació dels ingressos immobiliaris puntuals per finançar despesa corrent** –tot i estar permesa legalment– podria ser problemàtica, ja que **implicaria que els ajuntaments es podrien veure forçats a mantenir o a augmentar els nivells de construcció per poder mantenir el nivell de serveis i altres despeses que es donen de manera recurrent**. Un cas especialment paradigmàtic seria el de les noves urbanitzacions de baixa densitat que, a més de comportar un impacte ambiental notablement superior en termes d'ocupació del sòl i consum de recursos respecte de la urbanització compacta, també comporta més costos de manteniment per als ajuntaments (per exemple, implica més costos per habitant en el serveis de recollida d'escombraries, transport públic, enllumenat, etc.). D'aquesta manera, la construcció de noves urbanitzacions aportaria uns ingressos específics als ens locals en el moment de la seva construcció i venda, però uns costos elevats i recurrents a llarg termini pel seu manteniment.

⁴ S'han comptabilitzat només els ingressos de l'ICIO, l'IIVTNU i l'alienació de terrenys. Les taxes urbanístiques i els ingressos provinents de convenis urbanístics no s'han pogut comptabilitzar perquè no queden recollits de manera segregada en els pressupostos municipals.

Amb l'anàlisi de les dades dels pressupostos municipals del 2005, s'ha vist que **en alguns municipis de Catalunya es podria estar produint la cobertura de despeses corrents amb ingressos immobiliaris puntuals, ja que en el 42 % dels municipis catalans, si no es disposés dels ingressos immobiliaris puntuals, les despeses corrents superarien els ingressos corrents.**

Altres ingressos municipals amb una gran importància des del punt de vista de la sostenibilitat són les taxes relacionades amb vectors ambientals, com per exemple les taxes per la recollida i el tractament de residus municipals i les taxes per subministrament d'aigua, entre d'altres. Les taxes són d'establiment voluntari pels ajuntaments, i poden variar substancialment tant pel que fa a l'import com al concepte. Tot i que no s'ha pogut avaluar l'evolució detallada de cada taxa, per la manca de desagregació en la informació disponible sobre pressupostos municipals, el pes de les taxes en conjunt va augmentar un 50 % en el període 2001-2005, tot representant aquest últim any el 13 % dels recursos no financers.

L'impost sobre vehicles de tracció mecànica (IVTM) té també una rellevància especial des del punt de vista ambiental a causa dels impactes associats a l'ús del vehicle privat. El pes d'aquest impost ha anat disminuint lleument en els últims anys (del 5,63 % del total d'ingressos municipals l'any 2001 al 5,15 % el 2005), malgrat l'augment del parc de vehicles, per l'estancament dels tipus impositius aplicables segons l'RDLLHL. Tot i aquest estancament, en general, els ens locals encara no han situat els tipus impositius en els seus límits legals màxims.

3. Conseqüències del model de finançament actual sobre la sostenibilitat

L'obtenció d'ingressos dels municipis derivada de la nova construcció pot ser un dels diversos factors que contribueix a explicar que en els últims anys s'ha-gi construït a Catalunya molt per sobre de les necessitats reals d'habitatge. **Mentre que en el període 1991-2001 la població va créixer un 5%, el nombre d'habitatges va créixer un 22 %.** Això ha comportat un augment de la superfície de sòl artificialitzat, que entre l'any 1987 i el 2000 va augmentar un 12,8 % a Catalunya, principalment mitjançant l'ocupació de sòls anteriorment agrícoles. A més, tot i que no existeixen dades d'ocupació del sòl més recents, indicadors com el consum de ciment o el volum de préstecs hipotecaris fan pensar que a partir del 2000 el consum de sòl es va disparar, fins a arribar a un augment entre el 20 i el 30 % en el període 2000-2005. Especialment preocupant és **l'augment de l'estructura urbana laxa o dispersa**, que va ser del 16,2 % en el període 1987-2000, mentre que el teixit urbà continu va augmentar un 2,8 %.

Des de la **vessant econòmica**, la dependència dels recursos immobiliaris puntuals comporta, en primer lloc, la subjecció als cicles econòmics i immobiliaris, i per tant un **risc important d'instabilitat**; en segon lloc, el fet que aquests recursos estiguin basats en gran mesura en la nova ocupació de sòl, que és un recurs finit, en comporta la **insostenibilitat a llarg termini**.



4. Propostes per a una major sostenibilitat de les hisendes locals

Tenint en compte el sistema actual de finançament municipal i les dades extretes de l'anàlisi dels pressupostos, es fan diverses propostes. Cal remarcar que les propostes formulades es podrien articular sense resultar globalment en un augment de la càrrega impositiva. Si bé es plantegen propostes en el sentit d'augmentar la càrrega impositiva d'alguns tributs, amb l'objectiu d'augmentar el seu pes en els pressupostos, això es podria compensar amb la disminució d'altres ingressos. **Com recaptar i quant recaptar són qüestions diferents.**

De manera transversal a les propostes plantejades, **caldría observar una correspondència entre els serveis prestats pels ajuntaments, les competències per fer-ho i els recursos necessaris per prestar-los, incloent-hi els transferits** des d'altres administracions. Actualment els ajuntaments estan prestant alguns serveis que no són de la seva competència però que hi estan fortament consolidats, i per als quals en canvi no existeix un finançament específic.

Les **propostes que es podrien desenvolupar sense canvis en la legislació actual** se centren principalment a redistribuir el pes de les diverses fonts d'ingressos i potenciar l'estalvi, amb l'objectiu de **disminuir el pes dels ingressos immobiliaris puntuals**.

- Es podria augmentar **el pes de les taxes i altres tributs**, amb l'objectiu de donar més estabilitat als pressupostos i disminuir la dependència dels ingressos immobiliaris puntuals. En aquest sentit, es podrien augmentar els tipus de l'IBI, l'IAE o l'IVTM fins als màxims permesos per la llei, assegurar que les taxes per prestació de serveis cobreixen els serveis prestats, fer un ús més gran de les contribucions especials i dels ingressos del dret privat, o tractar de reduir els nivells d'impagats. Cal remarcar que l'augment del pes d'aquests tributs es podria aconseguir sense augmentar la càrrega impositiva global sobre els ciutadans, i introduint-hi aspectes d'equitat social, com ara bonificacions o exempcions per a certs col·lectius.
- Des del punt de vista de l'**estalvi de recursos**, es podria ajustar dins del possible la despesa no obligatòria o s'hi podrien introduir mesures per millorar-ne l'eficiència, especialment pel que fa a despeses amb una significació ambiental elevada, com ara les despeses en aigua o en enllumenat. També es podrien introduir sistemes de gestió que incentivessin l'estalvi, com els programes 50-50, que reparteixen els beneficis econòmics de l'estalvi (per exemple, energètic o d'aigua) entre l'entitat que ha fet efectiu l'estalvi (per exemple, escola) i l'entitat responsable de l'abonament de les factures (per exemple, Ajuntament).
- Una altra possibilitat seria la **inclusió de criteris ambientals en les taxes**, tant per ocupació privativa o aprofitament especial de l'espai públic (com ara les taxes d'aparcament), com per la prestació de serveis (taxes d'escombraries de pagament per generació, taxes o tarifes progressives pel consum d'aigua, etc.). La introducció de criteris ambientals en les taxes pot tenir conseqüències positives en l'estalvi de recursos naturals, i la seva progressivitat en relació amb la renda o

la inclusió de bonificacions per a certs col·lectius poden constituir elements de sostenibilitat social.

Les propostes amb més incidència sobre les problemàtiques de fons de la fiscalitat municipal exigirien **canvis en la legislació**. Algunes possibilitats serien:

- Regular la **institució obligatòria d'algunes taxes**, especialment les relacionades amb vectors ambientals. Addicionalment, en alguns casos es podria igualment plantejar la necessitat que les taxes haguessin de cobrir el cost real del servei, incloent-hi fins i tot els costos de prevenció o correcció de la degradació del medi ambient generats. Les taxes per a les quals més clarament tindria sentit una proposta d'aquest tipus serien la taxa d'escombraries i la taxa de subministrament d'aigua.
- Possibilitar la **creació de nous tributs municipals**, com per exemple tributs sobre el turisme o tributs sobre activitats industrials que fessin ús dels recursos ambientals locals, que representarien una font addicional d'ingressos per als municipis en conjunt, o bé només per als que optessin per instituir-los.
- **Diferenciar els tipus impositius per a l'ICIO i l'IIVTNU segons si es tracta de nous desenvolupaments urbanístics o rehabilitacions**. A més, es proposa que en el primer cas els ingressos quedin adscrits com a ingressos de capital als pressupostos, de manera que no es puguin destinar a finançar despesa corrent.
- **Diferenciar els tipus impositius de l'IBI i/o de l'ICIO segons l'impacte ambiental** dels immobles, considerant entre els criteris aplicables la dispersió urbanística o la certificació energètica dels edificis.
- **Agilitzar i actualitzar les revisions cadastrals** per reflectir més fidelment el valor dels béns immobles al mercat.
- **Subjectar les transmissions de propietat realitzades en menys d'un any al pagament de l'IIVTNU**, ja que és sovint en aquestes transaccions a curt termini on es reflecteixen més clarament les pràctiques especulatives.
- Desenvolupar el reglament que defineixi el concepte d'**habitatge desocupat amb caràcter permanent**, per tal que els municipis puguin aplicar el recàrrec del 50 % de l'IBI que preveu l'RDLLHL. A més, es podria establir que aquest recàrrec fos obligatori. Mesures similars es podrien adoptar per a les **segones residències**.
- **Clarificar** normativament l'adscripció dels **ingressos provinents dels convenis urbanístics** als pressupostos, i la limitació a ser usats només per a despeses de capital.
- Crear un **fons de compensació intermunicipal**, instituït a nivell supralocal i de participació obligatòria per a tots els municipis, per repartir els ingressos associats als processos de nova urbanització, de manera que els municipis que optin per la conservació del medi natural –ja sigui per elecció pròpia o per tenir gran part del territori protegit amb figures d'ordenació supramunicipals– no es vegin perjudicats econòmicament respecte d'aquells municipis que optin per polítiques de creixement urbanístic.

- Fer més realista la definició de **municipi turístic**, ampliant els llimdars de població considerats. També caldria que la definició de municipi turístic deixés de tenir en compte només la presència d'habitatges de segona residència, i en canvi passés a considerar el nombre de les places hoteleres disponibles al municipi.
- Modificar la configuració de l'**impost sobre vehicles de tracció mecànica** i que es defineixi segons les emissions de cada vehicle. A més, es podria disposar que les tarifes o els tipus impositius aplicables s'actualitzessin anualment d'acord amb l'IPC, per evitar un estancament dels ingressos.

La configuració del sistema de finançament municipal és determinant respecte de la seva sostenibilitat. El camp per avançar és notable, ja que en la seva actual configuració les consideracions ambientals van tenir un paper marginal. Els municipis disposen de diverses possibilitats en l'actual marc legal, però hi ha diverses propostes més de fons que caldria modificar i que podrien significar una reforma sensible quant a sostenibilitat. L'especial impacte en les finances municipals i en el medi ambient de l'activitat constructiva ha merescut una atenció especial en aquest treball, però altres propostes relacionades amb diversos vectors ambientals també poden resultar efectives.

1. Introducció

En aquest primer capítol es fa una breu introducció de la temàtica de l'estudi i es contextualitza en el marc social i econòmic actual i en el marc teòric de la sostenibilitat, i es descriu la metodologia emprada.

Al capítol 2 s'expliquen breument els recursos de finançament locals i es fa un èmfasi especial en els relacionats amb l'urbanisme; posteriorment, al capítol 3, s'analitzen les dades referents als ingressos i despeses municipals dels ajuntaments de Catalunya en els últims anys, amb la finalitat de donar una visió clara de les principals febleses des del punt de vista de la sostenibilitat, tant econòmica com ambiental. A continuació (capítol 4) es descriuen les possibilitats de modificació dels tributs locals per assolir un grau més elevat de sostenibilitat. Es consideren, per una banda, les possibilitats de modificació en el marc legal actual i per una altra aquelles que exigirien canvis en la legislació. Al capítol 5, es proposen un seguit de fórmules per avaluar de forma senzilla alguns paràmetres relacionats amb la sostenibilitat de les finances municipals. L'estudi finalitza presentant unes conclusions (capítol 6).

1.1. Justificació de l'interès i de l'oportunitat de l'estudi

Els ens locals⁵ han anat adquirint un pes cada vegada més gran en la vida dels ciutadans des de l'establiment de la democràcia, tant a Espanya com a Catalunya, a causa del desenvolupament progressiu de competències i prestació de serveis que han assumit en els últims anys. Evidentment, això ha comportat la necessitat de més finançament, que els ens locals –dins els límits imposats per les successives legislacions– han afrontat de manera diversa.

Una de les fonts més importants d'ingressos per a les administracions locals han estat els provinents de l'activitat urbanística. A Catalunya els ingressos procedents de l'activitat immobiliària i de la construcció van augmentar un 89,3 % en el període 2001-2005, un augment molt superior al total dels ingressos, que fou del 35,9 % per al mateix període. L'excessiva dependència d'aquests ingressos pot induir els ens locals a afavorir la urbanització al seu territori, ja sigui mitjançant la requalificació del sòl o mitjançant la venda de parcel·les de titularitat municipal. Segons Esteban i Sánchez, 2007 (pàg. 38): "A mesura que els ajuntaments han esgotat la seva capacitat d'endeutament han tractat de buscar vies alternatives per al finançament d'inversions. En aquest sentit, els recursos urbanístics en coinci-

⁵ Segons el Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals (RDLLHL) les entitats locals són els municipis, les províncies, les entitats supramunicipals (com ara comarques, àrees metropolitanes, entitats municipals associatives i altres) i les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi. Aquest estudi se centra principalment en els municipis, per la major importància de les hisendes municipals respecte de la resta d'hisendes locals i el major impacte potencial de la introducció de criteris de sostenibilitat en aquest àmbit.

dència amb el creixement del sector immobiliari en aquests anys s'han convertit en l'instrument elegit per a mantenir el nivell inversor municipal". Si bé s'ha parlat molt d'aquesta pretesa dependència dels ens locals dels ingressos urbanístics, existeixen en l'actualitat pocs estudis sobre el tema.

D'altra banda, una gran part de l'activitat urbanitzadora dels últims anys s'ha desenvolupat ocupant sòl anteriorment rural i en promocions de baixa densitat, fet que comporta un més gran impacte ambiental, especialment en termes de consum de sòl. Les conseqüències ambientals del consum d'un recurs no renovable –a escala humana– com el sòl, s'han d'afegir a d'altres no tan evidents, com la reducció de la biodiversitat per la pèrdua d'hàbitats, la modificació de cursos naturals d'aigua, les majors necessitats de transport que tenen els models d'urbanisme dispers, etc.

Des de la vessant econòmica, una excessiva dependència dels ens locals dels ingressos provinents de la construcció comporta riscos importants. Per una banda, la dependència d'un recurs no renovable com és el sòl és, per definició, insostenible. Per l'altra, el model urbanístic dispers implica més costos de manteniment a llarg termini per a l'Administració.⁶ Les noves necessitats de finançament poden forçar els ajuntaments a buscar recursos novament en l'urbanisme, tot creant-se una retroalimentació de conseqüències negatives. Aquesta situació pot corregir-se en el futur, gràcies a l'aprovació del Decret legislatiu 1/2007, de 16 d'octubre, de mesures urgents en matèria urbanística, que en l'article 12 incorpora a la Llei d'urbanisme de Catalunya (Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme) que per a tots els nous plans d'ordenació urbanística es presenti un "informe de sostenibilitat econòmica, que ha de contenir la justificació de la suficiència i adequació del sòl destinat a usos productius, i la ponderació de l'impacte de les actuacions previstes en les finances públiques de les administracions responsables de la implantació i el manteniment de les infraestructures i prestació dels serveis necessaris".

Cal esmentar igualment que la dependència d'un sector amb fluctuacions tan fortes com l'immobiliari pot ocasionar –com de fet s'està comprovant en l'actual situació econòmica– dificultats afegides en els moments d'ajustament dels cicles. Com exposa el Servicio de Estudios Económicos del BBVA, 2008 (pàg. 18) "les corporacions locals, amb un 30 % dels seus recursos no financers vinculats al sector [immobiliari i de la construcció], són les que més patiran la frenada del sector".

És evident, per tant, que la configuració del sistema de finançament local pot influir fortament en el desenvolupament de polítiques i actuacions sostenibles o insostenibles. A més de l'urbanisme, altres aspectes rellevants també po-

⁶ Vegeu Puig *et al.*, 2006.

den influenciar la fiscalitat local⁷, com per exemple el consum d'aigua o la generació de residus.

1.2. El concepte de sostenibilitat aplicat a les finances municipals

El concepte de sostenibilitat o desenvolupament sostenible s'enuncia per primer cop a l'informe *Our Common Future*,⁸ més conegut com l'Informe Brundtland, que fou publicat l'any 1987 com a part dels treballs previs de la Comissió de Medi Ambient per a la Cimera de la Terra de Rio de Janeiro celebrada el 1992. En aquest document es defineix el desenvolupament sostenible com aquell que permet: “satisfer les necessitats de les generacions presents sense comprometre les possibilitats de les generacions del futur per satisfer les seves pròpies necessitats”.

Segons que es desprèn de l'Informe Brundtland i de la Declaració de Rio del 1992, el desenvolupament sostenible recolza en tres pilars fonamentals: l'econòmic, el social i l'ambiental. Al Document Final de la Cimera Mundial de les Nacions Unides de 2005, signat pels 192 estats membres i en el qual s'esmenten els conceptes de desenvolupament sostenible i sostenibilitat, s'afirma que “els tres components del desenvolupament sostenible –desenvolupament econòmic, desenvolupament social i protecció del medi ambient– [són] pilars interdependents que es reforcen mútuament”.⁹ Els aspectes econòmics i de finançament han de ser, per tant, molt presents en les polítiques de sostenibilitat.

D'altra banda, cal remarcar que les administracions locals tenen un paper fonamental en el desenvolupament sostenible. Des de la Cimera de Rio del 1992, i molt especialment des de l'any 1994, en què es va aprovar la Carta d'Aalborg en el marc de la Conferència Europea sobre Ciutats Sostenibles, la importància de la gestió local per avançar en el camí de la sostenibilitat ha estat reconeguda globalment. Més de 2.500 administracions locals han signat la Carta d'Aalborg i les seves posteriors revisions (Pla d'actuació de Lisboa i Declaració de Hannover). En aquests documents es fa referència repetidament a la necessària sostenibilitat financera per fer front a la sostenibilitat ambiental. Així, a l'apartat I.12 de la Carta d'Aalborg s'afirma que per fer front al repte de la sostenibilitat “és fonamental que les autoritats locals tinguin els poders suficients i un suport financer sòlid” i en la Declaració de Hannover (apartat C.11) es reclama que “els governs locals necessiten ser reforçats i haurien de ser proveïts de la responsabilitat i el poder adequats així com de les fonts d'ingressos adequades”.

Però, és el mateix finançament municipal *per a la sostenibilitat* que finançament municipal *sostenible*? Mentre que en el primer cas es fa referència als re-

⁷ Per fiscalitat local s'entén el conjunt de tributs competència de les entitats locals, en el marc de l'RDLLHL. La fiscalitat és una part important del finançament dels ens locals, però no l'única. Altres fonts de finançament són les transferències de l'Estat i de les comunitats autònomes, els crèdits concedits per administracions o per empreses privades, les donacions, etc. (vegeu apartat 2.1).

⁸ WCED, 1987.

⁹ Assemblea General de les Nacions Unides, 2005.

cursos necessaris per desenvolupar polítiques municipals ambientalment i socialment correctes, en el segon cas –i tornant a la definició de l'Informe Brundtland i la Declaració de Rio– s'haurien de tenir en compte les implicacions ambientals, econòmiques i socials del model de finançament, per tal que no “comprometessin les necessitats de les generacions futures”. Prenent com a referència aquesta segona opció, l'aplicació del concepte de sostenibilitat a les finances municipals hauria de preveure els aspectes següents:

- Des de la vessant **ambiental**, s'hauria de vetllar perquè el model de finançament afavorís l'estalvi de recursos i evités –o com a mínim no incentivés– les pràctiques ambientalment perjudicials, com per exemple la urbanització massiva.
- Des de la vessant **social**, caldria afavorir l'equitat i la distribució correcta dels ingressos i de les càrregues financeres; per exemple, establint beneficis fiscals en el pagament dels tributs per raons socials o concebant tributs progressius. La renda i l'impacte ambiental estan en alguns casos vinculats, per la qual cosa un finançament que tingui més en compte els impactes originats pot ser també més progressiu (o menys regressiu).¹⁰
- La sostenibilitat **econòmica** implicaria, per una part, la “suficiència financera” dels municipis, o sigui que el balanç entre ingressos i despeses estigués equilibrat, i per tant no hipotequés les necessitats de les generacions futures. D'altra banda, per a una sostenibilitat econòmica de les finances locals, caldria que els elements en què aquestes se sustenten fossin perdurables en el temps. Els models de finançament basats en el consum de recursos no renovables, com el sòl, serien a mitjà o llarg termini insostenibles.

Finalment, cal tenir en compte també el concepte d'escala en la definició de sostenibilitat. En aquest sentit, en termes generals, és desitjable minimitzar la dependència de finançament de recursos externs al municipi com a forma de tendir a l'autosuficiència.

1.3. Metodologia

Per a l'elaboració d'aquest estudi s'han fet servir dades de pressupostos liquidats dels municipis de Catalunya i Espanya en el període 2001-2005. Les dades detallades municipi per municipi van ser cedides per la Direcció General d'Administració Local del Departament de Governació i Administracions Públiques de la Generalitat de Catalunya. Les dades per província i de tot l'Estat es publiquen periòdicament al lloc web del Ministeri d'Economia i Hisenda. També s'ha recorregut a una anàlisi de fonts bibliogràfiques especialitzades en matèria de gestió ambiental i de finances locals.

¹⁰ Un impost regressiu és aquell que augmenta la quantitat que cal pagar més que proporcionalment quan augmenta el nivell d'ingressos o renda del subjecte passiu. És a dir, és aquell impost que grava més, en termes relatius, els subjectes passius amb menys ingressos.

En el marc del projecte es va entrevistar a diversos representats d'ajuntaments i organitzacions relacionades:

- Sr. Miquel Àngel Gamell, cap de Serveis Jurídics de l'Ajuntament de Terrassa.
- Sr. Josep Rovira, gabinet del conseller de Governació de la Generalitat de Catalunya.
- Sr. Francesc Colomé, secretari interventor de l'Ajuntament de Sant Quintí de Mediona.
- Sr. Josep Ramon (Fundació Aula d'Alts Estudis Electes), Sr. Wen-Chih Kao (Serveis Econòmics) i Sra. Anna Ibáñez (Comissió de Medi Ambient), de l'Associació Catalana de Municipis.
- Sr. Adolfo Moreno i Sr. Javier Vicent, de la Federació de Municipis de Catalunya.

Així mateix, es va comptar amb la col·laboració i les aportacions del Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible (CADS).

2. Els ingressos dels ens locals

En aquest capítol es fa una descripció breu de les principals fonts de finançament dels municipis i de la seva estructura.

2.1. Definicions bàsiques sobre tributs i finances locals

El sistema de finançament dels ens locals està definit pel *Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la llei reguladora d'hisendes locals* (RDLLHL). A l'article 2 del RDLLHL s'enumeren els recursos de què poden disposar els ens locals:

De manera genèrica, aquests recursos es poden classificar en fonts pròpies (si poden ser recaptades i gestionades pels mateixos ajuntaments) o fonts transferides (si es tracta de recursos recaptats per l'Estat o les comunitats autònomes i cedits mitjançant diverses fórmules als ajuntaments):¹¹

Taula 1. Classificació dels recursos dels ens locals

Classificació	Ingressos dels ens locals segons l'RDLLHL
Fonts pròpies	a) Ingressos procedents del seu patrimoni i del dret privat.
	b) Tributs propis, classificats en taxes, contribucions especials i impostos, i els recàrrecs exigibles sobre els impostos de les comunitats autònomes o altres ens locals.
	e) Els percebuts en concepte de preus públics.
	f) El producte de les operacions a crèdit.
	g) El producte de les multes i sancions.
Fonts transferides	h) La resta de prestacions del dret públic.
	c) Participacions en els tributs de l'Estat i de les comunitats autònomes.
	d) Subvencions.

Font: elaboració pròpia a partir de l'RDLLHL.

¹¹ El Títol II de l'RDLLHL ("Recursos dels municipis") s'estructura en els capítols següents: I, enumeració; II, tributs propis; III, cessió de la recaptació d'impostos de l'Estat; IV, participació dels municipis en els tributs de l'Estat; V, preus públics; VI, prestació personal i de transport. Amb efectes pràctics, els capítols III i IV es poden agrupar amb l'apartat fonts transferides. Els recursos a què es refereix el capítol VI no tenen caràcter tributari.

2.1.1. Fonts pròpies

Dins de les fonts pròpies (Capítol II) hi ha els impostos d'establiment obligatori, els impostos d'establiment voluntari, les taxes i les contribucions especials. Com es veurà més endavant (apartat 3.1.2) els ingressos propis representen una part important del total (55,27 % l'any 2007), i han seguit una tendència creixent en els últims anys. Les principals fonts d'ingressos en aquest apartat són les següents:

1. **Impostos obligatoris** (títol II, capítol II, secció 3a, subseccions 2a, 3a i 4a): els impostos que tots els ajuntaments han d'establir de forma obligatòria són l'*impost sobre béns immobles* (IBI), l'*impost sobre activitats econòmiques* (IAE) i l'*impost sobre vehicles de tracció mecànica* (IVTM). Les característiques d'aquests tributs s'expliquen als apartats 2.4.4, 2.3.1 i 2.3.2, respectivament.
2. **Impostos d'establiment voluntari** (títol II, capítol II, secció 3a, subseccions 5a i 6a): els impostos d'establiment potestatiu per part dels ajuntaments són l'*impost sobre Construccions, Instal·lacions i Obres* (ICIO) i l'*impost sobre l'Increment de Valor dels Terrenys de Naturalesa Urbana* (IIVTNU) (vegeu apartats 2.4.1 i 2.4.5). La majoria dels ajuntaments catalans estan aplicant tant l'ICIO com l'IIVTNU, tot i que amb tipus diferents. Les característiques d'aquests impostos s'expliquen més detalladament a l'apartat 2.3.
3. **Taxes** (títol I, capítol III, secció 3a): els ajuntaments poden exigir el pagament de taxes *per la utilització privativa o aprofitament especial del domini públic local* (com per exemple per la col·locació de materials de bastides al domini públic o per l'estacionament de vehicles), *per la prestació d'un servei públic* (com la recollida i el tractament d'escombraries) o per la realització d'activitats administratives de competència local que es refereixin, afectin o beneficiïn de manera particular els subjectes passius (atorgament de llicències, serveis d'inspecció, etc.). En els apartats 2.3.3 i 2.4.2 es descriuen aquestes figures tributàries tot diferenciant entre les que tenen relació amb l'urbanisme i la resta.

No es poden establir taxes pels serveis següents (art. 21):

- Abastament d'aigua a les fonts públiques.
- Enllumenat de les vies públiques.
- Vigilància pública en general.
- Protecció civil.
- Neteja de la via pública.
- Ensenyament en els nivells d'educació obligatòria.

4. **Preus públics** (títol I, capítol VI): els preus públics poden ser establerts per la prestació de serveis o la realització d'activitats de la competència de l'entitat local, quan siguin de sol·licitud o recepció voluntària o els prestin o realitzin el sector privat. No es poden establir preus públics per aquells serveis que tampoc

poden estar subjectes a taxes. L'import dels preus públics ha de cobrir com a mínim el cost de la prestació del servei, i els beneficiaris d'aquest servei estan obligats al seu pagament.

5. **Contribucions especials** (títol I, capítol III, secció 4a): les contribucions especials poden ser exigides pels ajuntaments en el cas que es facin obres públiques o s'ampliïn els serveis públics d'una determinada zona, gràcies a les quals els propietaris es vegin beneficiats o augmenti el valor dels seus béns. Es descriuen més detalladament a l'apartat 2.4.3.

2.1.2. Fonts transferides

ERDLLHL defineix les transferències de l'Estat als municipis mitjançant un **sistema dual**, que diferencia entre els municipis capital de província o Comunitat Autònoma i/o amb una població de dret de més de 75.000 habitants (model de cessió), i la resta de municipis (model de variables) (art. 111 de RDLLHL).

Per als primers, l'Estat cedeix els recursos següents:

- L'1,6875 % de la quota líquida de l'IRPF corresponent a cada municipi, considerada com aquella que correspongui als subjectes passius que hi resideixin habitualment (art. 115).
- L'1,7897 % de la recaptació líquida de l'IVA. L'import cedit a cada municipi es calcula amb la fórmula següent (art. 116):

$$PIVA_t^m = 0,017897 * RLIVA_t * IC_t^i * (P_t^m / P_t^i)$$

On:

$PIVA_t^m$ és l'import del rendiment de l'IVA cedit al municipi m l'any t.

$RLIVA_t$ és la recaptació líquida per l'IVA corresponent a l'Estat l'any t, que no hagi estat cedit a les comunitats autònomes.

IC_t^i és l'índex de consum territorial certificat per l'Institut Nacional d'Estadística i elaborat a l'efecte de l'assignació de l'IVA per comunitats autònomes, per a la Comunitat Autònoma a què pertanyi el municipi m, per l'any t.

P_t^m i P_t^i són les poblacions de dret del municipi m i de la Comunitat Autònoma i, respectivament, segons l'actualització del padró municipal vigent a 31 de desembre de l'any t.

- El 2,0454 % de la recaptació líquida imputable a cada municipi dels següents impostos especials: impost sobre la cervesa, impost sobre el vi i begudes fermentades, impost sobre productes intermedis, impost sobre alcohol i begudes derivades, impost sobre hidrocarburs i impost sobre labors de tabac (títol II, capítol III, secció 1a). La fórmula per al càlcul de l'import cedit a cada municipi és la següent (art. 117):

$$PIIEE(h)_t^m = 0,020454 * RL\ IIEE(h)_t * IC_t^i * (P_t^m / P_t^i)$$

On:

$PIIEE(h)_t^m$ és l'import del rendiment cedit per l'impost especial h al municipi m l'any t.

$RL\ IIEE(h)_t$ és la recaptació líquida per l'impost especial h corresponent a l'Estat l'any t, que no hagi estat cedit a les comunitats autònomes.

IC_t^i , P_t^m i P_t^i fan referència als mateixos conceptes que en la fórmula anterior.

A més, l'Estat aporta a aquests municipis una quantitat del Fons Complementari de Finançament, amb la qual cosa es compensa els municipis per la reforma de l'IAE i la reforma del model de finançament (títol II, capítol IV, secció 1a). El càlcul de la participació de cada municipi en el Fons Complementari de Finançament (PFC_t^m) es realitza multiplicant la participació en l'any base (PFC_{2004}^m) per un índex d'evolució ($IE_{t/2004}$). La participació en l'any base es calcula tenint en compte la participació total en els ingressos de l'Estat de cada municipi en l'últim any d'aplicació del model anterior (art. 119):

$$PIE_{2004}^m = PIE_{2003}^m * IE_{2004/2003}$$

$$PFC_{2004}^m = PIE_{2004}^m - PIRPF_{2004}^m - PIVA_{2004}^m - \sum PIIEE(h)_{2004}^m$$

On:

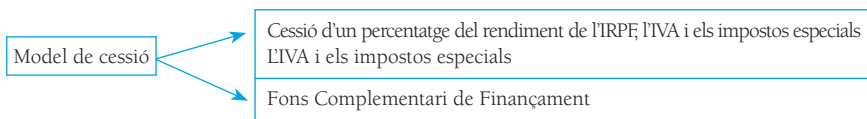
PIE_{2004}^m i PIE_{2003}^m són les participacions totals en els ingressos de l'Estat del municipi m en el darrer any d'aplicació del model anterior (2003) i en l'any base del nou model (2004).

$IE_{2004/2003}$ és l'índex d'evolució entre els anys 2003 i 2004.

PFC_{2004}^m és la participació del municipi m en el Fons Complementari de Finançament en l'any 2004.

$PIRPF_{2004}^m$, $PIVA_{2004}^m$ i $PIIEE(h)_{2004}^m$ són els imports dels rendiments cedits al municipi m per l'IRPF, l'IVA i el conjunt d'imposts especials corresponents al 2004.

Figura 1. Model de transferències de l'Estat als municipis capitals de província o de comunitat autònoma o amb més de 75.000 habitants

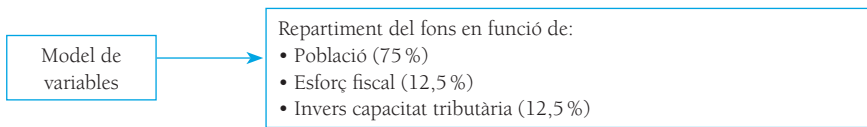


Font: Departament d'Economia i Finances, 2008.



Per als municipis amb menys de 75.000 habitants i que no són capital de província ni de comunitat autònoma, l'RDLLHL preveu un model variable de transferències, en què la participació en el Fons Estatal de Finançament es distribueix segons el nombre d'habitants (75 %), l'esforç fiscal mitjà ponderat pel nombre d'habitants de dret (12,5 %) i l'invers de la capacitat tributària¹² (12,5 %) (títol II, capítol IV, secció 2a). Els dos últims vénen determinats per les lleis de pressupostos generals de l'Estat.

Figura 2. Model de transferències de l'Estat als municipis que no són capitals de província o de Comunitat Autònoma amb menys de 75.000 habitants



Font: Departament d'Economia i Finances, 2008.

Finalment, per als denominats municipis turístics¹³ es preveu un model mixt, ja que a més del model de variables explicat anteriorment, es preveu la cessió del 2,0454 % de l'impost sobre hidrocarburs i de l'impost sobre labors de tabac (art. 125 de l'RDLLHL), en les mateixes condicions que en el model de cessió. Aquesta cessió correspon a la major necessitat d'infraestructures, equipaments i serveis dels municipis turístics respecte de la resta de municipis amb una població similar.¹⁴

Les transferències de les comunitats autònomes als municipis, si és el cas, han de ser aprovades pels parlaments respectius, segons l'RDLLHL. A Catalunya no s'ha aprovat cap mesura d'aquest tipus.

2.1.3. Altres fonts d'ingressos

1. Ingressos del dret privat (títol I, capítol II): els ingressos de dret privat, els constitueixen els rendiments o productes derivats del seu patrimoni, així com les herències, llegats o donacions. En aquest concepte s'inclouen els ingressos

¹² A la Llei estatal 51/2007, de 26 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 2008, es defineix la capacitat tributària (art. 93.tres.3) com la resultant de la relació existent entre la base imposable mitjana de l'IBI de naturalesa urbana per habitant de cada ajuntament i la mateixa magnitud de l'estrat en què s'enquadri, ponderada per la relació entre la població de dret de cada municipi i la població total dels inclosos en aquesta modalitat de participació, deduides del padró municipal vigent a 31 de desembre de 2004 i aprovat oficialment pel Govern.

¹³ Els municipis turístics són aquells amb una població de dret superior a 20.000 habitants en els quals el nombre d'habitatges de segona residència supera els habitatges principals, i que no són capitals de província o de Comunitat Autònoma ni tenen més de 75.000 habitants.

¹⁴ Prados, 2004.

obtinguts de la venda d'immobles o sòl de titularitat municipal, així com els beneficis obtinguts de gestionar-los. No es consideren ingressos de dret privat els que procedeixin dels béns del domini públic local. En canvi, s'inclouen dins aquesta categoria les alienacions de béns com a conseqüència de la desclassificació com a béns del domini públic i venda posterior. Els ingressos procedents de les alienacions de béns patrimonials no poden destinar-se al finançament de despeses corrents, excepte en el cas de parcel·les sobrants de vies públiques no edificables. Això significa que una part d'aquests ingressos només poden destinar-se a finançar despeses de capital, com ara inversions reals o transferències de capital. A l'apartat següent s'explica més detalladament l'afectació d'aquests ingressos.

2. **Operacions a crèdit** (títol I, capítol VII): l'RDLLHL autoritza els ens locals a concertar operacions de crèdit en totes les seves modalitats per finançar les seves inversions o per substituir operacions de crèdit preexistents, tot i que per a alguns casos concrets s'haurà de demanar una autorització al Ministeri d'Hisenda (art. 53 de l'RDLLHL i art. 21 de la Llei 15/2006). D'altra banda, la Llei estatal 18/2001, de 12 de desembre, *d'estabilitat pressupostària*, reformada per la Llei 15/2006, de 26 de maig, i desenvolupada pel 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* estableix restriccions pel que fa a l'endeutament dels ens locals.¹⁵

¹⁵ La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, *General de Estabilidad Presupuestaria*, i la Ley 15/2006, de 26 de mayo, *de reforma de la Ley 18/2001*, estableixen els principis per a la política pressupostària del sector públic i els seus mecanismes d'aplicació. En concret, per a les entitats locals, el Ministeri d'Hisenda determinarà l'objectiu d'estabilitat pressupostària (art. 20.1) entesa com la situació d'equilibri o superàvit (art. 3.2). Les entitats locals que no compleixin els objectius d'estabilitat hauran de presentar un pla economicofinancer a mitjà termini per a la correcció del desequilibri (art. 22.1).

Estudi de cas 1. Finançament local als països nòrdics

Dinamarca, Suècia i Holanda són els tres estats de la UE on la despesa local té més pes en relació amb el total de despesa pública: els anys 2002 i 2003 la despesa municipal en aquests estats fou del 36,4 %, 35,0 % i 26,0 %, respecte del 10,1 % a Espanya. La característica principal dels recursos de les seves hisendes locals és el gran pes que té la imposició sobre la renda individual. Com es pot veure a la taula següent, a Suècia és l'únic tribut, i per a Dinamarca i Finlàndia representa més del 85 % del total d'ingressos:

Ingressos dels ens locals dels països nòrdics (milions d'euros), 2003.				
Tributs	Dinamarca	Finlàndia	Suècia	Espanya ¹
Impost sobre la renda	27.326	11.851	44.490	10.746
Impost de societats	655	997	0	0
IVA	0	0	0	226
Impost sobre consums i serveis específics	0	0	0	38
Impost sobre activitats econòmiques	0	0	0	1.239
Impost sobre els immobles	1.973	661	0	6.029
Impost sobre vehicles	0	0	0	1.925
Altres	27	6	0	20.170
Total	29.980	13.515	44.490	40.374

¹ Per a Espanya es mostren els valors del 2004, ja que en aquest any entra en vigor l'RDLLHL i es configura el sistema tributari actual.
Font: adaptació de Bosch i Espasa, 2006.

La base imposable de l'impost sobre la renda és definida pel Govern central, però els ens locals tenen llibertat per aplicar el tipus impositiu que creguin convenient, per als quals no existeixen límits màxims ni mínims.

Font: Bosch, N.; Espasa, M. La hisenda local a la Unió Europea (UE-15). Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis, 2006.

2.2. Descripció de l'estructura dels ingressos a les hisendes locals

Els ingressos dels ens locals s'estructuren segons si són ingressos no financers o ingressos financers. Els primers se subdivideixen al seu torn en ingressos

corrents i de capital (Ordre EHA/3565/2008, de 3 de desembre, per la qual s'aprova l'estructura dels pressupostos de les entitats locals)¹⁶:

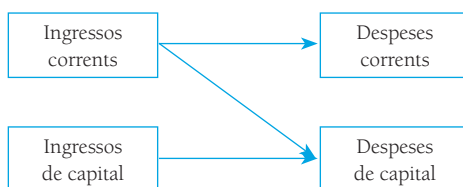
- Els ingressos no financers inclouen els capítols 1 a 7 dels pressupostos:
 - Els **ingressos corrents** agrupen els capítols 1, 2, 3 i 4 i 5 dels pressupostos (impostos directes, impostos indirectes, taxes i altres ingressos, transferències corrents i ingressos patrimonials). Cal destacar que entre els ingressos considerats corrents se n'inclouen alguns de naturalesa econòmica clarament extraordinària, com per exemple els provinents del pagament de l'ICIO i l'IIVTNU per a la construcció i venda de nous habitatges. En ocasions també s'inclouen en el capítol 3 els ingressos derivats dels convenis urbanístics, que per la seva naturalesa són ingressos específics (vegeu apartat 2.5).
 - El **ingressos de capital** inclouen l'alienació d'inversions reals (capítol 6) i les transferències de capital (capítol 7).
- Els ingressos financers inclouen els capítols 8 i 9 dels pressupostos i recullen les operacions financeres tant a curt com a llarg termini. Al capítol 8 ("Actius financers") es recullen les alienacions d'actius financers, així com els reintegraments de préstecs concedits, dipòsits i fiances constituïdes per l'entitat local. També es computen en aquest capítol els romanents de tresoreria. Al capítol 9 ("Passius financers") s'inclou la concertació o emissió de passius financers.

Per la seva banda, les despeses es poden estructurar per programes de despeses, per categories econòmiques o, opcionalment, per unitats orgàniques (art. 3 de l'Ordre EHA/3565/2008). La classificació econòmica s'estructura de manera similar als ingressos, presentant-se separatament les despeses no financeres (capítols 1 a 7) i les despeses financeres (capítols 8 i 9). Les despeses no financeres es subdivideixen en despeses corrents (capítols 1 a 4) i despeses de capital (capítols 6 i 7).

A l'RDLLHL es defineix l'afectació o no afectació de cada un dels ingressos municipals, és a dir, l'obligatorietat de destinar els ingressos a unes determinades despeses. De manera genèrica es pot afirmar que **mentre que els ingressos corrents es poden destinar tant a despeses corrents com de capital, els ingressos de capital només es poden destinar a despeses de capital** (vegeu figura 3). Així, pel que fa als ingressos del dret privat (capítols 5 i 6 dels pressupostos), a l'article 5 de l'RDLLHL s'explicita que "no podran destinar-se al finançament de despeses corrents, excepte en el cas de parcel·les sobrants de vies públiques no edificables o d'efectes no utilitzables en serveis municipals"¹⁷.

¹⁶ Cal tenir en compte que els pressupostos analitzats en aquest treball són anteriors a l'aprovació de l'Ordre EHA/3565/2008, per la qual cosa la seva estructuració és lleument diferent.

¹⁷ En el capítol 5 d'ingressos ("Ingressos patrimonials"), classificat dins la categoria d'ingressos corrents per la recentment aprovada Ordre EHA 3565/2008, també s'inclouen ingressos del dret privat, tot i que quantitativament són poc importants respecte del total.

Figura 3. Classificació bàsica del pressupost municipal i possible destinació dels ingressos

Font: elaboració pròpia a partir de l'RDLLHL.

Finalment, pel que fa als crèdits (que es classifiquen com a ingressos de capital), l'RDLLHL especifica que “per al finançament de les seves inversions, així com per a la substitució total o parcial d'operacions preexistents, els ens locals (...) podran acudir al crèdit públic i privat, a llarg termini” (art. 49). L'afectació dels ingressos obtinguts amb endeutament a la realització d'inversions pretén garantir l'equitat intergeneracional, de manera que existeixi correspondència entre els beneficiaris i els contribuents afectats.¹⁸

A la taula següent es pot observar la distribució dels ingressos i les despeses segons la seva classificació, en municipis catalans i espanyols:

Taula 2. Totals i percentatge dels ingressos i despeses no financers dels municipis a Espanya i Catalunya el 2005 (milers d'euros)

Ingressos	Catalunya		Espanya	
	Total	%	Total	%
Ingressos corrents	6.600.937	89,53	35.175.038	84,75
Ingressos de capital	772.146	10,47	6.330.665	15,25
Despeses				
Despeses corrents	5.080.291	75,83	29.244.610	75,00
Despeses de capital	1.619.076	24,17	9.749.629	25,00

Font: elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Economia i Hisenda.

Cal destacar que mentre que les despeses corrents representen percentatges similars del pressupost per als municipis del conjunt de l'Estat i els municipis

¹⁸ Vallés *et al.*, 2003.

catalans, els ingressos corrents tenen un pes significativament més gran a Catalunya, la qual cosa indica una menor dependència dels recursos financers (crèdits) i dels recursos de dret privat dels pressupostos municipals.

2.3. Ingressos tributaris no relacionats amb l'urbanisme

En els apartats anteriors s'han exposat els recursos dels ens locals i la seva estructura. En aquest apartat es descriuen més detalladament els principals ingressos tributaris no relacionats amb l'urbanisme i en l'apartat següent aquells que sí que ho estan.

2.3.1. Impost sobre activitats econòmiques

L'impost sobre activitats econòmiques (IAE) grava l'exercici d'activitats empresarials, professionals o artístiques dins del territori espanyol. No es consideren activitats empresarials les activitats agrícoles, les ramaderes dependents, les forestals i les pesqueres.

Entre altres supòsits, es declaren exempts de pagament de l'impost, les persones físiques i les societats civils i entitats que tinguin un import net de xifra de negoci inferior a 1.000.000 d'euros (art. 82.1.c, RDLLHL). Aquesta exempció, introduïda inicialment a la *Llei 51/2002, de 27 de desembre, de reforma de la Llei 39/1988, reguladora de les hisendes locals* representa una considerable pèrdua de capacitat recaptatòria, tot passant l'IAE de ser el segon impost en importància l'any 2001 a ser el quart l'any 2005.¹⁹

Sobre les quotes corresponents establertes per l'Estat, els ajuntaments poden establir una escala de coeficients, de 0,4 a 3,8, que ponderi la situació física del local dins de cada terme municipal, segons la categoria del carrer en què estigui situada. A més, els ajuntaments poden establir bonificacions de fins al 50 % de la quota per als subjectes passius que incorporin algunes mesures ambientals (art. 88.2.c):

- Utilitzar o produir energia a partir d'instal·lacions d'energies renovables o sistemes de cogeneració.
- Establir plans de transport per als seus treballadors.

2.3.2. Impost sobre vehicles de tracció mecànica

L'impost sobre vehicles de tracció mecànica (IVTM) grava la titularitat de vehicles aptes per circular per les vies públiques, entesos com aquells que han estat matriculats als registres públics i no han estat donats de baixa. En queden exempts,

¹⁹ Poveda, 2007.

entre d'altres, els vehicles agrícoles, els vehicles de transport públic i els de persones amb mobilitat reduïda.

L'RDLLHL dóna potestat als ajuntament per incrementar les quotes mitjançant un coeficient entre 1 i 2 punts (art. 95.4). A més, els ajuntaments poden aplicar bonificacions de fins al 75 % de la quota en funció del tipus de carburant o de les característiques del motor, en funció de la seva incidència sobre el medi ambient (art. 95.6).

Estudi de cas 2. Impost sobre vehicles de tracció mecànica a Madrid

L'Ordenança fiscal reguladora de l'impost sobre vehicles de tracció mecànica de Madrid estableix un sistema de bonificacions per a vehicles d'acord amb el tipus de motor o combustible i el seu impacte sobre el medi ambient. Actualment els percentatges de les exempcions són les següents:

Bonificacions en l'IVTM al municipi de Madrid segons el tipus de motor i combustible							
Característiques del motor i del combustible	1r any	2n any	3r any	4t any	5è any	6è any	Resta
Motor d'explosió o de combustió (benzina sense plom, gasoil) fins a 15,99 CVF	50 %	30 %	20 %	15 %	0 %	0 %	0 %
Motor d'explosió o de combustió (benzina sense plom, gasoil) des de 16CVF	30 %	20 %	15 %	10 %	0 %	0 %	0 %
Vehicles amb motor de gas amb catalitzador	75 %	75 %	75 %	75 %	0 %	0 %	0 %
Vehicles híbrids (motor elèctric-gasolina-diesel o gas)	75 %	75 %	75 %	75 %	75 %	75 %	0 %
Motor elèctric i/o emissions nul·les	75 %	75 %	75 %	75 %	75 %	75 %	75 %

Font: elaboració pròpia a partir de la Ordenança fiscal reguladora de l'impost sobre vehicles de tracció mecànica de Madrid per al 2009.

Per a l'aplicació de les bonificacions són requisits imprescindibles:

- Que els subjectes passius hagin estat titulars d'un vehicle de la mateixa categoria des de com a mínim 9 mesos abans de la primera matriculació definitiva del vehicle nou.
- Que el vehicle usat s'hagi donat de baixa definitiva, i que no hagin transcorregut més de 6 mesos des de la baixa i la matriculació del nou vehicle.
- Que el vehicle donat de baixa tingui una antiguitat de més de quatre anys.

Segons dades de l'Agència Tributària de Madrid, de l'any 2003 al 2006 es van tramitar un total de 31.214 bonificacions, gairebé la totalitat de les quals pertanyents a les categories de motor d'explosió amb benzina sense plom o gasoil.

Font: Ordenança fiscal reguladora de l'impost de vehicles de tracció mecànica de Madrid per al 2009.

2.3.3. Taxes no urbanístiques

Els ens locals poden establir taxes per la utilització privativa o per l'aprofitament especial del domini públic local, així com per la prestació de serveis públics o la realització d'activitats administratives de competència local (art. 20 de l'RDLLHL). En el primer cas, per a la determinació de les quotes de la taxa, els ajuntaments han de prendre com a referència el valor que tindria en el mercat la utilitat derivada d'aquesta utilització o aprofitament, si els béns afectats no fossin de domini públic. Per a l'establiment de l'import de les taxes per la prestació d'un servei o per la realització d'una activitat s'ha de tenir en compte que l'import total no pot excedir els cost real o previsible del servei (art. 24).

Alguns serveis o aprofitaments típicament subjectes a taxes municipals són: estacionament de vehicles en determinades vies dels municipis, servei de recollida d'escombraries, instal·lació d'anuncis ocupant terrenys del domini públic, clavegueram, etc. En diversos casos aquestes taxes poden incloure criteris ambientals en la seva formulació que incentivin pràctiques ambientalment correctes.²⁰

²⁰ Puig, 2004.

Estudi de cas 3. La taxa de pagament per generació de Torrelles de Llobregat

El 14 de gener de 2003, l'Ajuntament de Torrelles de Llobregat implantà per primera vegada a l'Estat espanyol una taxa d'escombraries de pagament per generació.

La decisió d'implantar aquest sistema de fiscalitat dels residus es prengué després que l'Ajuntament hagués decidit implantar la recollida selectiva porta a porta de residus, la qual cosa permetia conèixer la generació i tipologia de residus generats a cada habitatge i computar la taxa en funció d'aquests paràmetres.

Cada dia de la setmana es recollien porta per porta fraccions diferents de residus: dimarts, dijous i diumenge, fracció orgànica; dimecres i dissabte, fracció inorgànica (envasos + resta); i divendres, paper i cartró. El vidre es continuava recollint en iglús i els bolquers eren recollits qualsevol dia, però havien de ser lliurats en bosses especials que es podien obtenir gratuïtament a l'Ajuntament.

La taxa de pagament per generació es va idear amb una part fixa i una variable. La part fixa era independent de la generació de residus i s'introduí per tenir més certesa sobre la quantitat recaptada i fer front als costos fixos del sistema de recollida. Era de 35 €/any per habitatge, amb la finalitat de recaptar el 50 % de l'ingrés total de la taxa.

La part variable depenia del nombre de bosses de fracció inorgànica usades. A aquest efecte l'Ajuntament estandarditzà les bosses per a aquesta fracció, només es recollien aquestes bosses i la taxa s'incorporava al seu preu. Les bosses eren de 40 litres, valien 0,60 €/u i eren subministrades per l'Ajuntament a través d'establiments col·laboradors. Per a l'ús dels comerços s'estandarditzaren bosses d'escombraries de 100 litres per a la fracció inorgànica, amb una taxa associada d'1,50 €/bossa.

La resta de fraccions eren recollides per l'Ajuntament gratuïtament, amb la qual cosa, a part de la reducció de residus, el que sobretot promovia la taxa era la recollida selectiva de la resta de fraccions reciclables. Els comerços grans generadors de fracció orgànica sí que havien de pagar per la seva recollida. L'Ajuntament els assignava un bujol per al seu ús exclusiu, que pagaven en funció de la seva mida i de la periodicitat contractada de recollida.

S'estima que s'assolí una reducció dels residus del 2 % a causa de canvis d'hàbits de consum. D'altra banda, es produí una reducció de la recollida del 21 % pel fet que constructors, grans generadors d'esporga i alguns petits tallers i indústria deixaren d'usar el servei municipal de recollida, que utilitzaven anteriorment sense tenir-hi dret. D'altra banda, es calcula que es produí una reducció d'un 10 % dels residus recollits per causa de ciutadans que irregularment s'enduien els seus residus a municipis veïns, el que es coneix com a *turisme de residus*. Aquest és un percentatge que es considerava elevat i s'identificà com el principal problema del sistema, malgrat que presentava una tendència a la baixa.

El resultat més destacat fou l'increment generalitzat de la recuperació de les diverses fraccions. Respecte del total de residus recollits, la recuperació passà del 42 % al 84 %. Bona part de la responsabilitat de l'increment de la recuperació va correspondre a la deixalleria, que passà a tenir més del doble d'usuaris.

Arran d'un canvi de govern, i a un compromís electoral, el 30 de setembre de 2003 l'experiència se suspengué temporalment i, finalment, deixà de funcionar l'1 de gener de 2004.

Fonts:

- OECD (2006). Working Group on Waste Prevention and Recycling. Impacts of Unit-Based Waste Collection Charges.
- Puig Ventosa, I. (2004). Las tasas de basuras de pago por generación. El caso de Torrelles de Llobregat. Crónica Tributaria, núm. 111/2004, p. 135-148. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda.

Estudi de cas 4. *London Congestion Charge*

La London Congestion Charge fou instituïda el 17 de febrer de 2003. És un impost administrat per Transport for London que paguen els vehicles que entren a l'àrea delimitada com a Central London. És un sistema de *road pricing* que consisteix en un impost diari per vehicle que dóna dret a entrar a la zona gravada tantes vegades com es desitgi entre les 7 i les 18 hores. L'impost s'aplica de dilluns a divendres, excepte festius i dies compresos entre 25 de desembre i 1 de gener, ambdós inclosos.

La finalitat principal de l'impost és reduir la congestió, tot i que la disminució del trànsit, conjuntament amb l'aplicació d'algunes bonificacions a vehicles nets, fan que la mesura reverteixi clarament en una millora ambiental.

A més d'incentivar l'ús de formes de transport no gravades –particularment el transport públic, però també anar a peu i amb bicicleta–, l'impost va acompanyat d'un seguit de mesures per millorar i fer més barat el transport públic. De fet, l'impost té caràcter finalista, ja que per llei tots els diners recaptats s'afegeixen al que gasta la ciutat en transport.

L'impost es pot pagar en línia, per correu, per telèfon, enviant un missatge de mòbil i en algunes botigues, gasolineres, quioscos i aparcaments. Es pot pagar per més d'un dia simultàniament, per exemple adquirint passis setmanals, mensuals o anuals. El pagament es pot fer fins amb 90 dies d'antelació i en alguns supòsits es preveuen devolucions.

No hi ha ni peatges ni barreres. Quan l'impost es paga, la matrícula del vehicle queda enregistrada en una base de dades i unes càmeres s'encarreguen de registrar la matrícula quan el vehicle entra, circula o abandona la zona gravada. Si l'impost es paga per avançat o el mateix dia del viatge, l'impost és de 8£, mentre que si es paga el dia després del viatge, és de 10£.

A mitjanit es contrasta la informació enregistrada per les càmeres amb la de la base de dades. Als propietaris dels vehicles registrats que haurien d'haver pagat i no ho han fet, i després d'una comprovació manual de les imatges, se'ls envia una multa de 120£. Si aquesta es paga abans de 14 dies, queda reduïda a 60£, mentre que si no s'ha pagat abans de 28 dies s'incrementa fins a 180£.

Els vehicles amb tres o més sancions poden ser immobilitzats o retirats pels serveis que operen a tota l'àrea de Greater London i no només a la zona gravada. Un vehicle no podrà ser retirat del dipòsit fins que es paguin les multes pendents, sens perjudici de la resta de taxes que hagi implicat la immobilització o retirada i l'emmagatzematge.

Hi ha un ventall d'exempcions i descomptes per a diversos tipus de conductors i de vehicles. Des d'un punt de vista ambiental, interessa destacar el descompte del 100% previst per a vehicles propulsats amb combustibles alternatius i per a vehicles propulsats elèctricament. També tenen el mateix descompte tots els vehicles de 9 o més places destinats al transport de passatgers. Existeixen altres bonificacions o exempcions, en particular per a vehicles de minusvàlids o d'associacions de minusvàlids, grues, tots els vehicles de dues rodes, taxis, serveis d'urgències, vehicles municipals...

Durant el període 2003-2004, els anys immediatament posteriors a l'aplicació de la London Congestion Charge, es va assolir una mitjana de reducció de la congestió del 30% respecte dels nivells de congestió de 2002. Amb aquest resultat es complien les expectatives inicials màximes de Transport for London, que pretenien assolir una reducció de la congestió entre un 20 i un 30%. El percentatge de reducció es va anar reduint fins a establitzar-se l'any 2007.

Font: Lloc web oficial de la London Congestion Charge. Transport for London. www.clondon.com.

Estudi de cas 5. Tribut turístic a França (*Taxe de Séjour*)

La *Taxe de Séjour* és un impost indirecte, aplicat a França, que pot ser instituït per municipis o grups de municipis. Els municipis que poden aplicar aquests impostos turístics locals estan regulats per llei (art. L2333-26 du *Code Général des Collectivités Territoriales*).

Actualment la reglamentació que s'aplica es caracteritza per la coexistència de dues modalitats d'impost: *Taxe de Séjour au réel* i *Taxe de Séjour Forfaitaire*. La seva creació i destinació tenen característiques comunes, però els règims de recaptació són bastant diferents.

La tarifa de l'impost la determina el consell municipal o l'ens que gestiona el conjunt de municipis. Les tarifes estableixen uns màxims i uns mínims per nit i persona, en funció de la classe i la categoria d'establiment. El valor màxim de la tarifa és d'1,5 €, en hotels, residències i apartament de 4 estrelles o més, i el valor mínim és de 0,20 € en càmpings, caravanes i allotjaments a l'aire lliure. Els municipis o conjunt de municipis habilitats per aplicar l'impost han d'escollir un dels dos règims impositius. Una opció és que els municipis apliquin una única tipologia d'impost per al conjunt d'allotjaments del seu territori i una altra és que els municipis apliquin ambdues modalitats d'impost, optant per una o altra segons la tipologia i classe d'allotjament.

Les característiques que diferencien les dues modalitats impositives estan resumides en la taula següent:

Característiques principals de les dues modalitats de <i>Taxe de Séjour</i>	
Réel	Forfaitaire
El turista (subjecte passiu) paga la contribució a través del llogador/hoteler	L'arrendador/hoteler és directament el deutor (subjecte passiu)
Mode de càlcul: nits pernотades dins el període de percepció * tarifa	Mode de càlcul: capacitat d'acollida * tarifa * dies d'obertura dins el període de percepció
La quantitat pagada està diferenciada a la factura com a suplement que cal pagar per nit	La quantitat pagada s'inclou en el preu i no apareix com a concepte desglossat
L'impost no s'inclou dins la base imposable de l'IVA	L'impost s'inclou dins la base imposable de l'IVA
La Llei estableix que l'arrendador/propietari de l'establiment ha de disposar d'un llibre de registre	L'arrendador/propietari de l'establiment ha de facilitar a l'Ajuntament una declaració indicant el període d'ocupació i la capacitat d'acollida

Font: *Taxe de Séjour*. www.taxedesejour.net.

2.4. Ingressos tributaris relacionats amb l'urbanisme

A causa de la seva importància relativa i pel fet de constituir un dels aspectes centrals de la poca sostenibilitat –tant ambiental, com econòmica i social– de l'actual finançament local, a continuació es descriuen els recursos tributaris relacionats amb l'urbanisme, principalment l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres (ICIO), les taxes urbanístiques i les contribucions especials. Altres impostos de rellevància són l'impost sobre béns immobles o l'impost sobre l'increment

del valor de terrenys de naturalesa urbana. En l'apartat 2.5 s'acaren els recursos no tributaris relacionats amb l'urbanisme.

2.4.1. Impost sobre construccions, instal·lacions i obres

L'impost sobre construccions, instal·lacions i obres és un tribut indirecte i d'establiment voluntari sobre la realització dins del terme municipal de qualsevol construcció, instal·lació o obra per la qual s'exigeixi l'obtenció de la llicència municipal d'obres o urbanística corresponent. El 98,4 % dels municipis de Catalunya tenen establert aquest impost.

Els subjectes passius de l'ICIO són els propietaris de la construcció, instal·lació o obra, siguin o no propietaris de l'immoble on es faci. Quan aquesta no sigui realitzada pel subjecte passiu, tindrà la condició de substitut qui sol·liciti la llicència corresponent o realitzi les construccions, instal·lacions o obres, que en qualsevol cas podrà exigir al contribuent l'import satisfet.

La base imposable de l'impost està constituïda pel cost real i efectiu de la construcció, instal·lació o obra, entenen com a tal el cost de la seva execució material, en els termes detallats a l'article 102 de l'RDLLHL. La quota de l'impost es determina aplicant sobre aquesta base imposable el tipus de gravamen, que és determinat per l'Ajuntament i en cap cas pot excedir el 4 %. El tipus mitjà aplicat pels municipis de Catalunya actualment és del 2,87 %.

Aquest tribut és especialment rellevant, atès que habitualment **és l'ingrés més alt que es genera durant el procés d'urbanització** (es poden donar algunes excepcions si es produeixen ingressos no tributaris de caràcter extraordinari, com s'exposa en l'apartat 2.5). A més, es tracta d'un ingrés que **es genera de forma específica i immediata –malgrat ser considerat legalment un ingrés corrent–**, mentre que els costos que pugui representar la urbanització executada es manifestaran més a mitjà i llarg termini i de manera en gran mesura recurrent. Es tracta, a més, d'un ingrés no afectat en la prestació de cap servei concret (a diferència de les taxes o les contribucions especials, per exemple) i, per tant, amb gran marge per dedicar-lo a les despeses que els ajuntaments considerin més convenients.

2.4.2. Taxes urbanístiques

l'RDLLHL (art. 20.4.h) preveu explícitament la possibilitat que els ens locals estableixin taxes per a l'atorgament de llicències urbanístiques exigides per la legislació del sòl i l'ordenació urbana. Així mateix, els municipis poden establir taxes per les activitats municipals tècniques i administratives que tendeixen a verificar si els actes d'edificació i usos del sòl s'ajusten a Llei, al Pla general d'ordenació urbana i a la resta de normativa urbanística.

Les taxes urbanístiques estan sotmeses a la reglamentació que estableix l'RDLLHL sobre taxes. Totes les taxes, i per tant també aquestes, són d'establiment



voluntari pels ens locals. En funció del tipus de taxa, l'import s'estableix atenent a diferents criteris. Les taxes urbanístiques són un cas de taxes per la realització d'activitats administratives, i en aquests casos l'import “no podrà excedir, en el seu conjunt, el cost real o previsible del servei o activitat de què es tracti o, com a mínim, del valor de la prestació rebuda” (art. 24.2, RDLLHL). El valor de la prestació rebuda és el valor de l'autorització, que és clarament superior al cost del servei prestat, atès que sense autorització no hi ha urbanització possible, ni els beneficis –amb freqüència elevats– que aquesta activitat genera.²¹ Aquest valor excedeix, i de llarg, el cost del servei administratiu de tramitar les llicències respectives, i de fet es constata que normalment la recaptació d'aquestes taxes excedeix el cost administratiu i esdevenen, per tant, una via per finançar altres polítiques.

Normalment s'estableix una llista detallada de tarifes per a les diverses actuacions municipals, que al seu torn depenen del tipus d'actuació urbanística que efectui el particular. En alguns casos les quotes s'estableixen com un percentatge del cost de l'obra, ja que aquest és un indicador del volum de l'obra i, per tant, de la magnitud de la tasca de control que ha d'efectuar l'Administració.

2.4.3. Contribucions especials

Les contribucions especials són figures poc utilitzades actualment pels ajuntaments,²² a causa de la supressió del seu establiment obligatori per a determinades obres i a la impopularitat de contribucions d'aquest tipus.²³

El fet imposable de les contribucions especials és l'obtenció pel subjecte passiu d'un benefici o d'un augment de valor dels seus béns a conseqüència de la realització d'obres públiques o de l'establiment o ampliació de serveis públics de caràcter local, desenvolupats per ens locals en el marc de les seves competències o per encàrrec d'altres entitats públiques.

La base imposable de les contribucions especials està constituïda, com a màxim, pel 90% del cost que l'ens local suporti, en els termes detallats a l'RDLLHL. Dins d'aquesta franja, els ens locals tenen certa discrecionalitat, tenint en compte, però, que “el percentatge màxim del 90% no significa que (...) pugui l'Ajuntament respectiu, simplement, establir la quantia de les contribucions especials en aquest percentatge, al contrari, és un recordatori constant de l'obligació que recau sobre l'Ajuntament d'estimar i apreciar quin és el benefici general que rebrà la col·lectivitat i quin és el benefici especial de determinades persones, les quals hauran de pagar les corresponents contribucions especials” (Checa, Merino, 2003: 64-65).

²¹ Puig, 2004.

²² Suárez, Fernández, 2008.

²³ Porto et al., 2006.

La base imposable de les contribucions especials es repartirà entre els subjectes passius tenint en compte la classe i naturalesa de les obres i serveis (art. 32, RDLLHL) i seguint diversos criteris. De forma general, s'aplicaran conjuntament o separada, els criteris següents (i només aquests): metres lineals de façana dels immobles, superfície, volum edificable i valor cadastral.

Les contribucions especials són tributs de caràcter finalista i el producte de la seva recaptació només podrà destinar-se a sufragar les despeses de l'obra o servei pels quals s'hagin exigut. Si bé serveix per finançar actuacions municipals concretes –que serien més difícils d'executar pel municipi sense aquesta contribució–, aquests ingressos no serveixen per finançar altres polítiques.

2.4.4. Impost sobre béns immobles

En general, l'impost sobre béns immobles (IBI) és l'impost més important que estableixen els municipis en termes de recaptació, significat per al conjunt de Catalunya el 19,44 % dels ingressos no financers de les hisendes locals.

ERDLLHL destina els articles 60 a 77 a la regulació de l'IBI, que defineix com un impost municipal que grava el valor dels béns immobles i, en particular, la titularitat dels drets següents:

- a) Concessió administrativa sobre els mateixos immobles o sobre els serveis públics a què es troben afectes.
- b) Dret real de superfície.
- c) Dret real d'usdefruit.
- d) Dret de propietat.

Són subjectes passius de l'impost les persones o entitats que tinguin la titularitat d'aquests drets. La base imposable de l'impost és el valor cadastral dels béns immobles. La base liquidable de l'impost s'obté restant a la base imposable les reduccions previstes en els articles 67 a 70 de l'RDLLHL. La quota de l'impost resulta d'aplicar a la base liquidable els tipus impositius acordats pels municipis en els límits mínims i màxims que es detallen a l'RDLLHL –diferenciats segons si es tracta d'immobles rústics, urbans o especials i amb possibilitat de ser incrementats en un punt percentual per les capitals de província o Comunitat Autònoma, per municipis amb transport públic o amb prestació de serveis no obligatoris, o per aquells municipis amb més d'un 80 % de superfície de naturalesa rústica–, menys les bonificacions previstes al mateix Reial decret legislatiu. Les bonificacions previstes tenen en compte principalment factors socioeconòmics (habitatges de protecció oficial, famílies nombroses, cooperatives agràries o immobles localitzats a zones rurals), però també es preveu una bonificació potestativa de fins al 50 % de la quota íntegra per als béns immobles que disposin de sistemes d'aprofitament d'energia solar.

L'IBI afecta tant els béns de naturalesa urbana com rústica, si bé en general la recaptació obtinguda dels segons és molt inferior a la dels primers.

La recaptació de l'IBI es veu fortament afectada per les revisions dels valors cadastrals, fins al punt que és habitual que els municipis revisin els tipus a la baixa quan aquestes es produeixen. D'altra banda, alguns aprofiten –o fins i tot sol·liciten– les revisions per finançar actuacions concretes de millora. En principi, la revisió cadastral s'ha de produir com a màxim cada 10 anys (art. 28 del *RD 1/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del cadastre immobiliari*), si bé a la pràctica aquests períodes sovint són més llargs. Les revisions parcials poden ser sol·licitades pels ajuntaments.

Atès que la recaptació de l'IBI és anual, no es pot considerar com un ingrés que es produeix de forma extraordinària com a conseqüència d'un procés d'urbanització (a diferència de l'ICIO o les taxes urbanístiques, entre d'altres). Aquest ingrés no es produeix de forma única i immediata, i per tant no sembla raonable pensar que cap Ajuntament es vegi induït a promoure nous desenvolupaments urbanístics per poder cobrar aquest impost, malgrat la seva gran importància quantitativa.

2.4.5. Impost sobre l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana

L'impost sobre l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana és d'establiment voluntari per als municipis, si bé el seu establiment és força comú (80,8 % dels municipis). Aquest impost grava, com el seu nom indica, l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana quan es posa de manifest a conseqüència de la transmissió de la propietat dels mateixos o de la constitució o transmissió de qualsevol dret real sobre els terrenys.

La base imposable de l'impost és l'increment del valor en un període màxim de 20 anys, sobre el qual s'aplica un percentatge que no pot excedir els màxims establerts i que s'aplica en els termes recollits en l'*RDLLHL* (art. 107).

Per calcular la quota s'aplica sobre aquesta base imposable el tipus de gravamen, que és establert per cada Ajuntament sense que en cap cas pugui excedir el 30 %.

Aquest impost es troba influït pel cicle immobiliari, ja que en períodes de bonança del sector la quantitat de compres i vendes augmenta considerablement, i viceversa. El desenvolupament de noves promocions urbanístiques té una forta repercussió en aquest impost, ja que la venda dels nous habitatges en suposa la tributació. En aquest sentit, l'IIVTNU podria induir els ens locals a afavorir la urbanització de noves àrees del municipi, amb l'objectiu de recaptar aquests ingressos. Igual que l'ICIO, l'IIVTNU tampoc no està afectat per cap despesa concreta. Tanmateix, s'ha de tenir en compte que, mentre que l'ICIO és un impost més immediat, ja que es fa efectiu en el moment d'atorgar la llicència d'obres, l'IIVTNU es materialitza a més llarg termini, en el moment de la transmissió de la propietat.

2.5. Ingressos no tributaris relacionats amb l'urbanisme

En els processos d'urbanització, els ajuntaments també poden adquirir patrimoni i recursos per una via no tributària, per diferents canals durant el procés d'execució del planejament.

El desenvolupament urbanístic municipal s'executa principalment sobre dues classes de sòl: el sòl urbà i el sòl urbanitzable.²⁴ Per tal de dur a terme l'execució del planejament, la legislació (*Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'Urbanisme*, modificat pel *Decret llei 1/2007, de 16 d'octubre, de mesures urgents en matèria urbanística*) preveu dos sistemes d'actuació: el sistema de reparcel·lació, en les seves modalitats de compensació, concertació i cooperació, i el sistema d'expropiació.

D'altra banda, el Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, preveu com una de les obligacions dels propietaris de sòl urbà no consolidat (art. 43) i sòl urbanitzable (art. 43, 44 i 45):

- La **cessió gratuïta del sòl** corresponent al 10 % de l'aprofitament del sector o polígon que es desenvolupa. Aquest percentatge pot arribar al 15 % en les denominades “àrees residencials estratègiques”. En el cas que l'ordenació urbanística doni lloc a una parcel·la única i indivisible, o quan d'aquesta manera es pretengui millorar la política d'habitatge, la cessió de sòl es pot substituir pel seu equivalent econòmic.
- La **cessió dels terrenys** afectats pel planejament a sistemes urbanístics locals i sistemes urbanístics generals que estiguin inclosos dins l'àmbit d'actuació.

A més, els propietaris del sòl tenen l'obligació de pagar les despeses d'urbanització, obligació que es pot complir mitjançant la cessió de terrenys edificables, situats dins o fora del polígon d'actuació, excepte en el cas de zones d'urbanització prioritària (art. 116.1), o en metàl·lic (quotes d'urbanització). Cal assenyalar sobre això que la modificació introduïda en relació amb els costos d'urbanització pel Decret llei 1/2007 (art. 8), que especifica que “l'Administració no participa en les càrregues d'urbanització dels terrenys amb aprofitament urbanístic que rep en compliment del deure de cessió de sòl (...) els quals s'han de cedir urbanitzats”.

Històricament, fins a l'aprovació de la *Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme*, i sobretot fins a l'aprovació de la *Llei 10/2004, de 24 de desembre, de modificació de la Llei 2/2002* (anteriors a l'actual Decret legislatiu 1/2005), era una pràctica comuna –si bé no quantificada– la venda del 10 % del sòl de cessió obligatòria per tal de finançar qualsevol tipus de despesa municipal, malgrat que això en principi no es podia fer. Molts ajuntaments no tenien constituït el patrimoni municipal de sòl i habitatge. Actualment la venda d'aquest sòl ja és una pràctica quasi inexistent,

²⁴ Tot i que la Llei 1/2007, de 16 d'octubre, introdueix canvis en aquesta nomenclatura a l'efecte de la valoració del sòl –en termes generals, el sòl no urbanitzable i el sòl urbanitzable passen a denominar-se “sòl rural” i el sòl urbà, tant consolidat com no consolidat, passa a denominar-se “sòl urbanitzat”–, a l'efecte d'ordenació urbanística preval la nomenclatura tradicional (art. 25 del DL 1/2005, de 26 de juliol).

ja que amb l'aprovació de la Llei 10/2004 pren especial rellevància la gestió del patrimoni públic de sòl i habitatge i l'obligació de destinar les cessions obligatòries a habitatge protegit si aquestes estan incloses en sectors d'ús residencial.

L'article 156 del Decret legislatiu 1/2005 estableix que “els ajuntaments que tinguin un planejament urbanístic general que delimiti àmbits d'actuació urbanística susceptibles de generar cessions de sòl de titularitat pública amb aprofitament han de constituir llur patrimoni municipal de sòl i d'habitatge. També el poden constituir els ajuntaments que ho acordin voluntàriament”. L'article 157 concreta que els béns integrats dins el patrimoni municipal de sòl i habitatge constitueixen un patrimoni separat de la resta de béns, tot quedant lligats a una destinació específica que és la de conservació i ampliació, per tal de (art. 153.4):

- a) “Preveure, posar en marxa i desplegar, tècnicament i econòmicament, l'expansió de les poblacions i la millora de la qualitat de vida.
- b) Fer efectiu el dret de la ciutadania d'accedir a un habitatge digne i adequat.
- c) Intervenir en el mercat immobiliari per abaratir el preu del sòl urbanitzat i facilitar l'adquisició de sistemes urbanístics.
- d) Formar reserves per protegir i tutelar el sòl no urbanitzable”.

Cal apuntar que **les cessions d'aprofitament en sòl d'ús residencial queden necessàriament vinculades a la finalitat de construir habitatges sotmesos a algun règim de protecció pública**. Quan la cessió d'aprofitament es faci en sòl amb un altre tipus de qualificació, s'hauran d'ajustar a les finalitats establertes a l'article 153.4 del DL 1/2005, punts a, b i c esmentats). Tanmateix, per als municipis petits sense capacitat real de desplegar polítiques d'habitatge protegit, els terrenys de cessió obligatòria o el seu equivalent dinerari es destinen de manera excepcional als objectius descrits a l'article 153.4.a). Els ingressos provinents de la venda de sòl de cessió obligatòria s'imputa al capítol 6 dels ingressos (alienació de terrenys).

Una altra font d'ingressos municipals que no estaria afectada és la provinent de la gestió d'altres béns patrimonials obtinguts mitjançant altres figures de dret (herències, donacions no finalistes, compra de l'Ajuntament amb diners que no vinguin del patrimoni, etc.).

D'altra banda, cal fer referència a un instrument que s'està fent servir sovint en fase de planejament i gestió urbanística i que l'actual legislació urbanística reconeix expressament, si bé no d'una manera detallada: el conveni urbanístic (art. 25 i 26 del Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme). Els **convenis urbanístics** de planejament apareixen com a instruments d'acció concertada que poden assegurar una actuació eficaç, la consecució d'objectius concrets i l'execució efectiva d'actuacions beneficioses per a l'interès general. Tot i això, sovint han conduït a situacions al límit de la legalitat,²⁵ com per exemple incloure contraprestacions al municipi, en forma dinerària o d'obres.

²⁵ Per a més informació sobre l'enfocament des del punt de vista jurídic dels convenis urbanístics, vegeu Táboas, 2007.

D'acord amb Villoria (2006): “Diversos informes, entre els quals el del Defensor del Poble, adverteixen d'aquest focus de corrupció permanent. En aquest informe s'indica que els convenis consisteixen «que el titular d'uns terrenys es compromet a realitzar determinades cessions d'aquests, independentment d'aquelles a què els propietaris dels terrenys estan obligats per llei o, fins i tot, a pagaments en metàl·lic a favor de l'Administració urbanística, en el cas que l'esmentada Administració aprovi o modifiqui un pla amb unes determinacions concretes (classificacions, usos, intensitats...) sobre terrenys especificats al conveni»”.

Existeix una gran varietat de possibles convenis dins els límits legals actuals, ja que al Decret 305/2006 (art. 25.2) tan sols s'esmenta que “l'aprovació, formalització i execució dels convenis urbanístics se subjecta a la normativa reguladora de les entitats públiques que els subscriuguin”.

Una de les modalitats de conveni és aquella en la qual es pacta la modificació del planejament (amb una qualificació o aprofitaments dels terrenys més favorables per als propietaris signants del conveni urbanístic), a canvi que els propietaris assumeixin obligacions superiors a les imposades legalment. Aquestes obligacions superiors acordades poden consistir en cessions superiors d'aprofitament lucratiu, cessions de sòl per dotacions fora de la unitat d'execució, finançament d'obres municipals (per exemple, equipaments, que altrament l'Ajuntament potser no podria escometre) i compensacions econòmiques. Es podria entendre que aquestes compensacions econòmiques tinguessin la mateixa condició que una cessió (singularment, incorporació al patrimoni municipal del sòl i habitatge), però a la pràctica no es fa així.²⁶

Cal tenir present que en el procés de negociació d'un conveni pot donar-se el cas que un Ajuntament hi vegi una via per aconseguir alguna contrapartida que no pot assumir pressupostàriament (per exemple, la construcció d'un equipament) i això pot situar el municipi en una situació de feblesa respecte de les exigències de més aprofitaments del promotor.

Una altra possible via de finançament és la possible revaloració dels terrenys que ja són –totalment o parcialment– de propietat municipal mitjançant la requalificació (típicament, de no urbanitzable a urbanitzable). Aquestes requalificacions han d'estar justificades degudament per l'interès general, concepte força ampli. La venda posterior d'aquests terrenys pot ser també una font d'ingressos extraordinaris, només parcialment afectats.

2.6. Els ingressos immobiliaris puntuals

Un cop definits els ingressos municipals provinents de l'activitat urbanística, és important diferenciar entre aquells **ingressos que es produeixen de manera específica en el moment de fer una nova obra o construcció i tenen un baix nivell d'afectació**, i la resta. Mentre que en el primer cas les administracions locals

²⁶ Puig *et al.*, 2006.

podrien trobar un incentiu per afavorir la construcció, amb l'objectiu de capturar aquests recursos financers; en el segon cas això no tindria sentit, ja que els ingressos obtinguts o bé estan afectats (com en el cas de les contribucions especials o les cessions obligatòries), o bé no depenen d'una activitat constructiva més gran per al seu cobrament (com és el cas de l'IBI). En aquest sentit, es poden definir el que anomenarem *ingressos immobiliaris puntuals* com aquells que compleixen les característiques següents:

- Des del **punt de vista econòmic** són recursos que es donen *un sol cop*, durant el procés urbanitzador, i per tant *no són recurrents*. A més, són recursos que *no estan afectats per cap despesa* o que només ho estan parcialment i dels quals els ajuntaments poden disposar per finançar despeses corrents o inversions, segons el cas. Això pot representar un problema si aquests ingressos es destinen a despeses corrents o bé si els ingressos immobiliaris puntuals superessin la despesa no obligatòria.²⁷ Això implicaria que els ajuntaments es veurien forçats a mantenir o a augmentar els nivells de construcció per poder fer front a les despeses dels serveis que estan obligats a prestar. Afortunadament, el nombre de municipis en aquesta situació sembla limitat, atès que el nivell de despeses no obligatòries assumides pels municipis catalans és alt (al voltant del 30 % de les despeses totals durant el període 2000-2003). D'altra banda, els ingressos immobiliaris puntuals estan *fortament condicionats pels cicles econòmics* i, per tant, suposen un element d'inestabilitat en els pressupostos municipals.
- Des del **punt de vista ambiental**, són recursos que *deriven de nous desenvolupaments urbanístics*. No entren dins aquesta definició, per tant, els ingressos provinents de l'activitat constructiva o immobiliària en sòl ja edificat, com per exemple les rehabilitacions d'edificis, que es poden donar amb un cert grau de recurrència.

Els recursos immobiliaris que es poden definir com a específics per als ens locals són l'ICIO, l'IIVTNU, les taxes urbanístiques, la venda de sòl de titularitat municipal i els ingressos provinents dels convenis urbanístics. Especialment en els cas de l'ICIO i l'IIVTNU, però també en menor mesura en la resta d'ingressos esmentats, **s'ha de tenir en compte que la part d'aquests ingressos corresponen a actuacions urbanístiques en sòl ja edificat no pot ser considerada específica, ja que no deriva d'un consum de sòl addicional.** Com que actualment no existeix una diferenciació entre els impostos recaptats per actuacions en sòl consolidat de les realitzades en sòl de nova ocupació, i a causa d'un pes més gran del segon factor en l'import total d'aquests recursos, a l'efecte del càlcul s'ha computat la totalitat del seu ingrés dins dels recursos immobiliaris puntuals. Com es veurà en el proper capítol, els recursos immobiliaris puntuals tenen un pes considerable en els pressupostos municipals.

²⁷ En els últims anys molts ajuntaments han anat assumint la prestació de serveis que no estan obligats a prestar normativament, com ara llars d'infants, centres cívics o serveis d'atenció a la immigració. En alguns casos la competència d'aquests serveis correspon a altres administracions, com les comunitats autònomes o l'Estat, o en altres casos la competència no està clarament definida legalment.

Els ingressos vinculats amb l'urbanisme que en canvi no es consideren específics són l'IBI i les contribucions especials. En el primer cas es tracta d'un tribut de periodicitat anual –i per tant no específic– i en el segon els recursos estan afectats, amb la qual cosa no poden suposar un incentiu per a la construcció.

L'anàlisi quantitativa del pes relatiu d'aquestes fonts d'ingressos es realitza a l'apartat 3.1.1.



3. Diagnòstic de la situació actual i tendències en el finançament municipal

En els capítols anteriors s'han descrit els principals conceptes sobre finançament municipal, especialment els que tenen una incidència més directa sobre la seva sostenibilitat ambiental i econòmica. En aquest capítol es fa una anàlisi dels principals ingressos i despeses dels municipis, tant en l'àmbit de Catalunya com per a determinades àrees geogràfiques o períodes.²⁸

3.1. Anàlisi general de les finances municipals a Catalunya des del punt de vista de la sostenibilitat

3.1.1. Pes relatiu de les diverses fonts d'ingressos.

En aquest apartat es fa una anàlisi del pes de les diferents fonts d'ingressos explicades en el capítol anterior. En primer lloc es presenten els pesos relatius per a Espanya i Catalunya dels ingressos provinents de fonts pròpies, fonts transferides i altres ingressos:

Taula 3. Ingressos provinents de fonts pròpies, fonts transferides i altres ingressos per Espanya i Catalunya, 2005.

Concepte	Catalunya		Espanya	
	Milers d'euros	% respecte del total	Milers d'euros	% respecte del total
Fonts pròpies	3.378.107	43,13	16.236.636	36,18
Fonts transferides	2.984.376	38,10	18.147.307	40,43
Altres fonts d'ingressos	1.470.368	18,77	10.497.117	23,39

Font: elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Economia i Hisenda.

A la taula s'observa com les transferències de l'Estat i les comunitats autònomes representen un percentatge significativament menor per als municipis de Catalunya que per als municipis de la resta de l'Estat. A continuació s'analitzaran els ingressos més significatius per a aquest estudi.

²⁸ Per a l'anàlisi de dades s'han fet servir els drets i deures reconeguts nets de les liquidacions.

En primer lloc, cal destacar la gran importància que tenen els ingressos relacionats amb l'urbanisme per als municipis. A la taula següent es mostren les recaptacions dels municipis de Catalunya dels recursos relacionats amb l'urbanisme i el seu pes en els pressupostos:

Taula 4. Import total i percentatge dels recursos municipals relacionats amb l'urbanisme dels municipis de Catalunya, 2005

Impost	Import total (milers d'euros)	% respecte al total d'ingressos no financers
IBI	1.433.159	19,44
IIVTNU	334.598	4,54
ICIO	328.665	4,46
Alienació de terrenys	307.050	4,16
Contribucions especials	90.605	1,23
Total	2.494.077	33,83

Font: elaboració pròpia.

Com es pot observar, els ingressos relacionats amb l'urbanisme recapten prop del 34 % del total de recursos no financers dels municipis. L'IBI per si sol ja és el responsable de la recaptació de gairebé el 20 % dels ingressos, mentre que l'IIVTNU, l'ICIO i l'alienació de terrenys recapten al voltant d'un 4 % del total cadascun. Els ingressos provinents dels convenis urbanístics no s'ha pogut quantificar perquè no queden registrats d'una manera clarament identificable en els pressupostos. Mentre que alguns ajuntaments inclouen aquests recursos a l'apartat "Altres ingressos" del capítol 3, d'altres ho fan en el de "Transferències de capital d'empreses privades" del capítol 7 o en el de "Altres ingressos patrimonials" del capítol 5. Segons Esteban i Sánchez (2007), el primer cas seria el més habitual, amb la qual cosa els ingressos provinents de convenis urbanístics serien assimilables al concepte "Altres ingressos", que suposa el 5,19 % dels ingressos no financers dels municipis. Com s'ha vist, la computació d'aquests recursos al capítol 3 o 5 (com a despeses corrents) significa que aquests recursos no estan afectats, i comporta que els ajuntaments els poden destinar no només a despeses de capital, sinó també a despeses corrents; en canvi, si s'imputen al capítol 7, els recursos només es poden destinar a despeses de capital.

Les taxes urbanístiques tampoc no s'han pogut quantificar a causa de la manca de dades desagregades en els pressupostos, però diversos experts apunten que aquestes representen entre un 20 % i 45 % de l'ICIO, segons els municipis.

D'altra banda, també cal tenir en compte les importants repercussions del sector urbanístic en la recaptació de l'IVA, que segons dades de l'Agència Tributària

va suposar el 9,22 % del total recaptat l'any 2005. Com s'ha exposat (apartat 2.1.2), els ens locals en reben l'1,7897 % d'aquest IVA per transferència de l'Estat. La quantitat d'IVA transferit als municipis de Catalunya que és atribuïble a la construcció fou l'any 2005 de 4.784.029 €, un 0,06 % del total dels pressupostos. Aquests ingressos no s'han tingut en compte en l'anàlisi quantitativa.

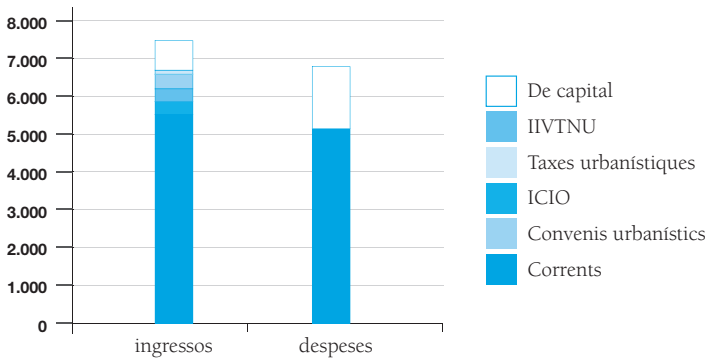
Dels ingressos relacionats amb l'urbanisme, el més important –l'IBI– està relacionat amb la propietat de l'habitatge, i no amb la construcció o venda; per tant, aquesta recaptació és molt menys variable que no l'activitat del sector de la construcció. Pel que fa a les contribucions especials, la recaptació depèn de la decisió municipal de cobrar-les o no per a obres públiques o creació o ampliació de serveis públics, d'acord amb certes circumstàncies. En qualsevol cas, val a dir que poden veure's afectades en diversos sentits per les fluctuacions econòmiques. D'una banda, més restriccions pressupostàries dels ajuntaments poden fer que aquests tinguin més interès a cobrar aquestes contribucions; però una més gran dificultat política d'aprovar-les en temps de dificultats econòmiques pot comportar que en algun cas es desisteixi de cobrar-les o d'emprendre l'actuació que les havia de motivar.

La resta de recursos esmentats (que s'han definit com a recursos immobiliaris puntuals a l'apartat 2.6) depenen més del cicle econòmic, per la qual cosa una dependència excessiva dels ens locals d'aquests recursos (IIVTNU, ICIO i alienació de terrenys) pot suposar fortes restriccions en el pressupost en moments de crisi. A més, la possibilitat de percebre aquests ingressos no afectats podria, en alguns casos, contribuir a induir els ajuntaments a emprendre o a incentivar certes actuacions urbanístiques. L'any 2005 aquests recursos representaven el 13,16 % dels recursos no financers dels municipis de Catalunya. Si s'assimilen els ingressos provinents de convenis urbanístics a l'apartat "Altres ingressos" del capítol 3 del pressupost, aquest percentatge augmenta fins al 18,35 %. A aquests, encara caldria afegir-hi les taxes urbanístiques.

Cal observar també que la majoria d'ingressos urbanístics específics es computen als pressupostos com a ingressos corrents (ICIO, IIVTNU, taxes urbanístiques i, en la majoria de casos, ingressos provinents dels convenis urbanístics). Només l'alienació de terrenys es computa com a ingrés de capital. Si bé aquests ingressos són legalment considerats corrents, a la pràctica són en gran mesura ingressos específics, ja que només es donen un cop en processos urbanitzadors que tinguin lloc en sòls de nova ocupació. A l'apartat 2.6 s'han explicat els riscos que suposa la dependència d'aquests ingressos per fer front a les despeses corrents.

La comparació d'ingressos i despeses per al 2005 (Figura 4) mostra que globalment als municipis de Catalunya no es pot parlar d'una situació de possible finançament de despeses corrents amb ingressos immobiliaris puntuals, ja que els ingressos corrents amb efectes pràctics (és a dir, els que no inclouen els ingressos immobiliaris puntuals) són superiors a les despeses corrents. **Tanmateix, aquesta situació sí que es podria estar donant a 354 municipis de Catalunya (42 % del total), on els ingressos corrents amb efectes pràctics són menors que les despeses corrents.**

Figura 4. Comparació entre ingressos i despeses corrents i de capital als municipis de Catalunya, 2005, en milions d'euros



Nota: els ingressos provinents de convenis urbanístics han estat assimilats al concepte "Altres ingressos" del capítol 3. Els ingressos per taxes urbanístiques han estat estimats com el 30 % de l'import de l'ICIO.
 Font: elaboració pròpia.

Pel que fa als ingressos provinents d'altres impostos amb incidència ambiental, com l'IVTM, la taxa de clavegueram, la taxa de recollida d'escombraries o les taxes relacionades amb la mobilitat (guals, circulació, transport públic, estacionament), tenen una importància moderada a nivell quantitatiu, però possiblement més elevada a nivell qualitatiu, ja que són tributs que els ciutadans perceben d'una manera bastant directa.

L'IVTM és l'únic d'aquests ingressos del qual es disposa d'informació desagregada. L'any 2005 representava el 5,15 % dels recursos no financers de Catalunya.

El total de **taxes i preus públics** per a la prestació de serveis o aprofitament del domini públic representaven el 12,89 % dels recursos no financers. Mentre que en el primer cas l'RDLLHL estableix els límits de l'impost, en el cas de les taxes els ajuntaments tenen més llibertat per decidir-ne l'aplicació i formulació, la qual cosa dóna lloc a una gran variabilitat de figures. Malauradament, la Generalitat de Catalunya no recull les dades desagregades de les diverses taxes municipals, raó per la qual no s'han pogut analitzar directament i s'ha hagut de recórrer a fonts bibliogràfiques.

En el cas de la taxa d'escombraries, la majoria de municipis cobren actualment un import fix per llar, independentment de la seva generació efectiva o d'altres criteris.²⁹ Alguns municipis fan diferenciacions segons el carrer de la llar, la superfície de l'habitatge o d'altres. També és cada cop més freqüent establir bonificacions amb criteris socials (per exemple, nivell de renda) o ambientals (per

²⁹ Puig *et al.*, 2004.

exemple, llars que fan compostatge casolà), tot i que aquestes tenen un pes mínim respecte de la recaptació total. Es té la percepció que el nombre de municipis que tenen instaurada aquesta taxa és majoritària i creixent, si bé en general no s'assegura la cobertura de costos. Segons un estudi de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques (2002), les taxes d'escombraries als municipis catalans anaven dels 0 a més de 300 € per any i llar.

En el cas del subministrament d'aigua potable, segons la forma administrativa que adopti la prestació del subministrament (en règim de dret públic o en règim de dret privat) es cobraran taxes o tarifes. En el cas d'aplicació de tarifes, aquestes han de ser aprovades per l'òrgan de govern de l'Ajuntament i posteriorment per la Comissió de Preus de Catalunya. En les tarifes es poden incloure criteris ambientals per afavorir l'estalvi, per exemple establint una part fixa i una part variable marginalment creixent per blocs de consum. A més, els municipis poden establir taxes de clavegueram i taxes per depuració d'aigües residuals, ja sigui en conceptes diferents o conjuntament.

3.1.2. Anàlisi temporal

En aquest apartat s'analiza l'evolució de diversos aspectes dels ingressos municipals a Catalunya en el període 2001-2005, i es compara amb l'evolució a altres àmbits territorials (Espanya i Europa).

A la taula 5 es mostren els ingressos no financers de les diverses administracions públiques, presentats en índexs amb base 100 per a l'any 2001:

Taula 5. Evolució dels ingressos nominals no financers de les administracions públiques espanyoles en els anys 2001-2005

Total recursos no financers	2001	2002	2003	2004	2005
Ens locals	100	108	114	123	131
Comunitats autònomes	100	123	137	154	169
Administració central	100	87	89	93	104
Seguretat Social	100	84	86	93	101
Total administracions públiques espanyoles	100	108	116	125	138
PIB	100	107	115	123	133
IPC	100	104	107	110	114

Font: adaptat a partir de Suárez *et al.*, 2008.

A la taula 5 es pot observar que **mentre que les comunitats autònomes han augmentat els seus ingressos un 69% des del 2001** –molt per sobre de l'increment global d'ingressos de les administracions públiques–, **els ens locals els han augmentat un 31%**, quatre punts per sota de la mitjana. En comparació amb l'augment del PIB, es pot parlar d'un quasi manteniment del pes de les administracions locals en termes reals, juntament amb un notable augment del pes de les comunitats autònomes i una disminució de l'Administració central i la Seguretat Social.

A la taula 6 es detalla l'evolució dels ingressos de més rellevància per a aquest estudi en el període 2001-2005.

Taula 6. Variació de les principals fonts d'ingressos dels municipis de Catalunya, 2001-2005

Concepte dels ingressos	2001 (milers d'euros)	2005 (milers d'euros)	Variació 2001-2005 (%)
1. Impostos directes	2.070.542	2.550.815	23,20
IBI	1.041.087	1.433.159	37,66
IVTM	309.838	379.933	22,62
IIVTNU	204.057	334.598	69,97
IAE	446.559	325.926	-27,01
2. Impostos indirectes	176.291	403.070	128,64
ICIO	176.046	328.665	86,69
3. Taxes i altres ingressos	1.076.460	1.449.667	34,67
Taxes per prestació de serveis	481.943	715.355	48,43
Taxes per utilització de l'espai públic	102.671	97.885	-4,66
Preus públics per la prestació de serveis	91.705	107.165	16,86
Preus públics per la utilització de l'espai públic	31.324	29.858	-4,68
Contribucions especials	104.467	90.605	-13,27
Altres ingressos	254.249	382.835	50,57
4. Transferències corrents	1.559.253	2.067.130	32,57
5. Ingressos patrimonials	131.807	130.255	-1,18
6. Alienació d'inversions reals	156.543	334.524	113,69

Alienació de terrenys	132.442	307.050	131,84
Alienació de la resta d'inversions reals	24.101	27.474	14,00
7. Transferències de capital	335.310	437.622	30,51
8. Actius financers	4.479	10.910	143,56
9. Passius financers	374.521	448.858	19,85
Total ingressos	5.885.206	7.832.851	35,91
Total ingressos no financers	5.506.206	7.373.083	33,90

Font: elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Economia i Hisenda.

Pel que fa a l'evolució de les diverses fonts d'ingressos, el segon augment més important d'ingressos no financers en el període 2001-2005 per als municipis de Catalunya es produí en el capítol d'alienació d'inversions reals,³⁰ que va augmentar un 114 %. Aquest augment encara és més gran si només considerem l'alienació de terrenys (132 %).

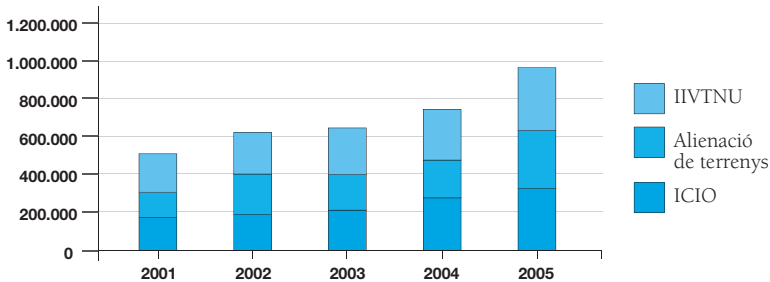
L'augment més important dels recursos no financers dels municipis de Catalunya correspon al capítol d'impostos indirectes, principalment perquè a partir de l'entrada en vigor el 2004 de l'RDLLHL, els municipis comencen a ingressar la participació en els impostos especials, inclosos en aquest capítol. També és important, però, l'augment de la recaptació de l'ICIO en el període 2001-2005, que és del 87 %.

La resta d'ingressos relacionats amb l'urbanisme, com l'IBI, l'IIVTNU, les taxes per prestació de serveis (entre les quals les taxes urbanístiques) i l'apartat "Altres ingressos" (que comprèn en bona part els ingressos provinents dels convenis urbanístics) també augmenten en aquest període. L'única excepció són les contribucions especials, que disminueixen un 13 %.

Pel que fa a l'evolució dels ingressos immobiliaris puntuals, es pot observar a la figura 5 com han anat augmentant en els últims anys.

³⁰ En el capítol d'alienació d'inversions reals s'inclouen els ingressos procedents de la venda de terrenys o altre patrimoni de l'Ajuntament.

Figura 5. Evolució dels ingressos immobiliaris puntuals als municipis de Catalunya, 2001-2005, en milers d'euros



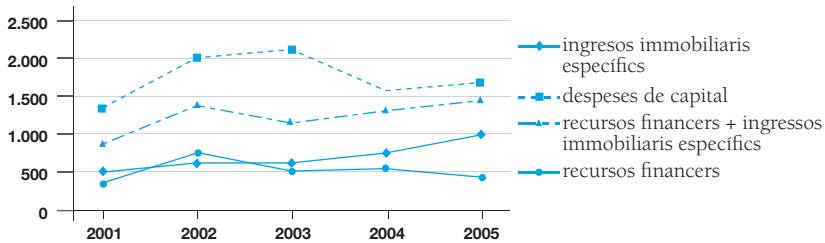
Font: elaboració pròpia.

De l'any 2001 al 2005 **els ingressos immobiliaris puntuals van augmentar 3,5 punts percentuals respecte del total d'ingressos**, del 9 % al 12 %, però **van fer-ho un 89% en termes absoluts**, passant de 513 a 970 milions d'euros (figura 5). Aquest augment dels recursos provinents de l'urbanisme s'ha vist frenat arran de l'actual crisi del sector immobiliari. Tot i que encara no estan disponibles les dades dels pressupostos municipals posteriors a 2005, les entrevistes mantingudes amb responsables municipals en el marc d'aquest estudi així ho indiquen. Segons aquestes fonts, la davallada en els ingressos es va començar a notar a partir del 2007 i va ser especialment acusada en el 2008, mentre que per al 2009 les previsions són també força baixes. Tot i això, aquesta disminució dels ingressos urbanístics no ha tingut en molts casos un reflex en els pressupostos anuals, a causa principalment de les dificultats dels ens locals per quadrar despeses i ingressos en aquest context de crisi.³¹

Si es compara l'evolució dels immobiliaris puntuals amb les despeses de capital dels municipis es comprova que aquests han anat guanyant pes: mentre que el 2001 els ingressos immobiliaris puntuals suposaven el 39 % de les despeses de capital, al 2005 ja suposaven gairebé el 60 %. També és interessant comprovar com **aquesta evolució creixent ha estat paral·lela a la disminució dels recursos financers** (vegeu la figura 6). Segons Campos (2006: 18): "La crisi financera de l'Administració local ha trobat en la requalificació del sòl rústic a sòl urbà-industrial una font habitual d'ingressos":

³¹ La Llei 18/2001, de 12 de desembre, general d'estabilitat pressupostària, no permet a les entitats locals presentar pressupostos amb dèficit inicial, per la qual cosa a vegades poden veure's inclusions a presentar pressupostos poc realistes.

Figura 6. Evolució dels ingressos immobiliaris puntuals, els ingressos financers i les despeses de capital als municipis de Catalunya, 2001-2005, en milions d'euros



Font: elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Economia i Hisenda.

Aquestes dades mostren la dependència creixent dels municipis envers els ingressos urbanístics, i especialment els ingressos immobiliaris puntuals, que han augmentat considerablement el seu pes en els pressupostos en els últims cinc anys.

Al contrari que els tributs urbanístics, **l'IVTM ha anat perdent pes en els últims anys de manera progressiva**, tot i que molt lleument. Mentre que l'any 2001 representava un 5,63 % dels ingressos, l'any 2005 era d'un 5,15 %. Aquest estancament no es pot atribuir al fet que els municipis hagin assolit els màxims impositius establerts per la llei, ja que l'any 2007 els tipus determinats per a cada tipus de vehicle se situaven de mitjana al voltant del 70 % del màxim permès per a turismes, autobusos i camions, i al voltant del 40 % del màxim permès per a motocicletes.³² En termes absoluts, els ingressos han augmentat un 22,62 %, majoritàriament per raó de l'augment del parc de vehicles, però també en alguns casos a l'augment dels tipus impositius.³³

Per a l'anàlisi de les taxes i els preus públics dels serveis d'abastament d'aigua, recollida d'escombraries, i els referents a la mobilitat i transport urbans, no es disposa de dades desagregades. Tot i això, cal destacar que en el període 2001-2005 els ingressos per taxes i preus públics per a prestació de serveis han augmentat considerablement, especialment les taxes, que han augmentat gairebé un 50 %. Els preus públics per a prestació de serveis van augmentar un 17 %. En aquesta categoria s'inscriuen tant la recollida d'escombraries com l'abastament d'aigua, entre d'altres. En canvi, les taxes i els preus públics per aprofitament especial del domini públic, com per exemple els guals o les taxes per estacionament, disminueixen al voltant d'un 4 % en el mateix període.

³² Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. <https://serviciostelematicos.dgcfel.meh.es/siscati/html/portadaConsultas.htm>

³³ Lladó, 2000

L'estudi *Evolució dels preus dels subministrament bàsics a Catalunya en el període 1990-2003* (Puig et al., 2004) analitza l'evolució de diferents ingressos en 16 municipis. En la taxa d'escombraries, s'observa com els municipis més petits tendeixen a presentar taxes més altes, ja que els és més difícil aprofitar les economies d'escala i han de repercutir els costos fixos del servei entre pocs ciutadans. L'evolució de la taxa en el període 1990-2003 a preus del 2003 va registrar un augment del 18,75 % en mitjana simple i un 24,04 % en mitjana ponderada per la població.

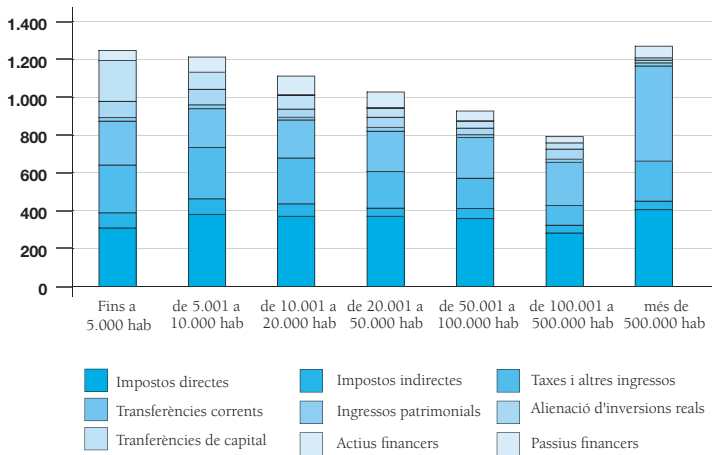
El mateix estudi inclou l'evolució del preu dels bitllets de transport públic en el període 1994-2003. La tendència dels preus en termes reals en aquests anys va ser un creixement gradual, especialment per als abonaments de 10 viatges. Els costos més elevats per bitllet en tot el període són els dels municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), tot i que altres capitals de província, com Girona i Tarragona, han escurçat al llarg del temps les diferències amb l'AMB.

3.1.3. Anàlisi segons la dimensió dels municipis

En aquest apartat s'analitzen els ingressos dels municipis en relació amb la seva dimensió, especialment els ingressos immobiliaris puntuals.³⁴

Els ingressos per habitant varien notablement segons la dimensió del municipi, que arriben a ser un 60 % superiors als municipis de més de 500.000 habitants (Barcelona) que als de la franja de població anterior (de 100.000 a 500.000 habitants):

³⁴ Les dades que s'analitzen a continuació corresponen als 847 municipis que han subministrat informació fiscal detallada a la Generalitat de Catalunya. Les dades es consideren significatives, ja que inclouen el 89 % dels municipis i el 98,5 % de la població de Catalunya. Cal tenir en compte, però, que els municipis de menys de 5.000 habitants poden estar lleument infrarepresentats, ja que és en aquesta categoria on se situen els 99 municipis que no han subministrat informació.

Figura 7. Ingressos per capítol segons la dimensió del municipi, 2005 (€/hab)

Font: elaboració pròpia a partir de dades de la Generalitat de Catalunya.

Com es pot observar, els municipis de menys de 5.000 habitants³⁵ reben uns ingressos en concepte de transferències de capital molt superiors a la mitjana, la qual cosa fa que siguin el segon grup amb ingressos per habitant més elevats. En l'altre extrem, Barcelona rep transferències corrents també molt superiors a la mitjana, tot situant-se en el primer lloc quant a ingressos per habitant. Els municipis intermedis (entre 5.000 i 500.000 habitants) són els que reben menys ingressos, amb una tendència decreixent a mesura que augmenta la dimensió del municipi.

Pel que fa als ingressos derivats de l'activitat urbanística (IBI, IIVTNU, ICIO, contribucions especials i alienació de terrenys) també es donen diferències notables segons la dimensió dels municipis. Mentre que a Barcelona els ingressos urbanístics només representen el 24 % del total d'ingressos, a la resta dels municipis representen de mitjana entre el 32 % i el 49 % del total. Les diferències entre municipis grans i petits és més acusada encara si tenim en compte només els ingressos immobiliaris puntuals: mentre que als municipis petits i mitjans aquests ingressos representen entre el 14 % (municipis entre 20.000 i 50.000 habitants) i el 18 % del total (municipis entre 5.000 i 10.000 habitants), a Barcelona tan sols suposen el 7 % del total d'ingressos. Cal observar, a més, que en el cas de Barcelona dues terceres parts d'aquests ingressos provenen de l'IIVTNU, a causa del major dinamisme del sector immobiliari a la capital:

³⁵ El 80 % dels municipis de Catalunya tenen menys de 5.000 habitants, la qual cosa representa un 11 % de la població.

Taula 7. Percentatge d'ingressos provinents de recursos immobiliaris puntuals respecte del total d'ingressos segons dimensió de municipi, 2005

Mida del municipi	Nombre municipis	ICIO	Alienació de terrenys	IIVTNU	Recursos immobiliaris puntuals
Fins a 5.000 hab	653	6,47	5,49	2,51	14,48
De 5.001 a 10.000 hab	82	6,72	6,63	4,26	17,61
De 10.001 a 20.000 hab	49	6,05	3,47	4,33	13,85
De 20.001 a 50.000 hab	36	4,15	4,99	4,94	14,08
De 50.001 a 100.000 hab	14	5,14	3,84	5,16	14,15
De 100.001 a 500.000 hab	8	3,74	6,12	4,63	14,49
Més de 500.000 hab	1	1,64	1,22	4,51	7,37

Font: elaboració pròpia a partir de dades de la Generalitat de Catalunya.

3.2. Anàlisi de diferents àmbits territorials

En aquest apartat s'analiza el finançament municipal de diferents àmbits territorials i es compara amb altres paràmetres relacionats, a fi d'extreure'n conclusions.

3.2.1. La franja costanera

A Catalunya hi ha 71 municipis amb costa. D'aquests, només dos (el Vendrell i Cambrils) són considerats municipis turístics segons la definició de l'RD-LLHL (vegeu apartat 2.1). Quatre més són classificats com a municipis en règim de cessió (Badalona, Tarragona, Barcelona i Mataró). En aquest apartat s'analitzen tots aquells municipis costaners que no pertanyen a l'Àrea Metropolitana, àmbit que s'analiza en l'apartat següent.

Els municipis costaners disposen d'uns ingressos per habitant sensiblement superiors als municipis d'interior, si bé la causa ve donada per una més gran pressió fiscal sobre els seus ciutadans i un endeutament més gran: mentre que les transferències corrents i les transferències de capital són superiors per als municipis d'interior, els recursos provinents d'impostos directes, taxes i passius financers són més elevats als municipis costaners. A la taula següent es poden observar els ingressos per habitant dels municipis costaners i d'interior per capitols i el seu pes respecte del total:

Taula 8. Ingressos dels municipis costaners i d'interior per capítols (€/hab i percentatge), 2005

Ingressos	Municipis costaners		Municipis d'interior	
	€/hab	% dels ingressos	€/hab	% dels ingressos
Impostos directes	438,90	34,30	323,97	30,90
Impostos indirectes	73,58	5,75	60,82	5,80
Taxes i altres ingressos	281,22	21,98	205,13	19,57
Transferències corrents	214,70	16,78	221,82	21,16
Ingressos patrimonials	24,97	1,95	15,57	1,49
Alienació d'inversions reals	88,00	6,88	58,88	5,62
Transferències de capitals	53,90	4,21	95,24	9,08
Actius financers	6,99	0,55	0,97	0,09
Passius financers	97,20	7,60	65,95	6,29
Total	1.279,46	100,00	1.048,35	100,00

Font: elaboració pròpia a partir de dades de la Generalitat de Catalunya.

Un altre aspecte que cal destacar és una més gran incidència dels recursos urbanístics en els pressupostos dels municipis costaners. Segons Prados Pérez (2004): “Fins al moment, la major part del finançament dels municipis turístics,³⁶ juntament amb els ajuts de la Unió Europea i els pressupostos públics estatals i autonòmics, ha vingut de la mà de l'aprofitament econòmic de l'urbanisme, de la reinversió dels beneficis generats per la política urbanística (qualificacions de sòl per a usos turístics-residencials, serveis d'oci, oferta complementària entre d'altres)”.

Dels 231,24 €/hab més de què disposen els municipis de costa respecte dels d'interior, 57,47 €/hab (25 %) provenen dels recursos immobiliaris puntuals (IIVTNU, ICIO i alienació de terrenys).

³⁶ En aquest cas la denominació de “municipis turístics” no es refereix a aquells municipis definits a l'article 125 de l'RDLHL, sinó que simplement fa referència als municipis on es localitza una elevada activitat turística.

Taula 9. Ingressos urbanístics dels municipis costaners i d'interior (€/hab)

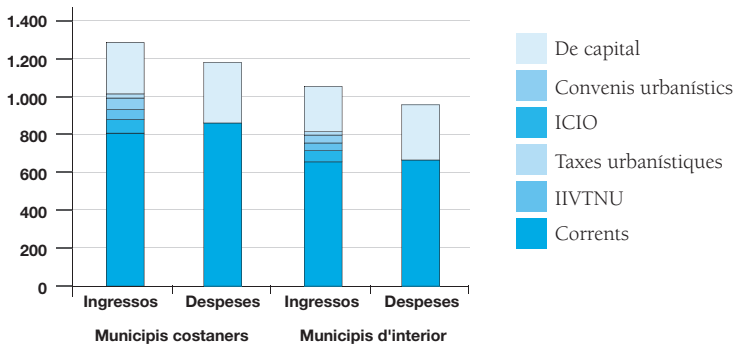
	Municipis costaners	Municipis d'interior
IBI	294,50	181,36
IIVTNU	53,61	39,42
ICIO	70,97	60,06
Alienació de terrenys	85,85	53,47
Contribucions especials	16,51	25,05
Total recursos urbanístics	521,44	359,37
Total recursos immobiliaris puntuals	210,43	152,96
Total ingressos	1.279,46	1.048,22

Font: elaboració pròpia a partir de dades de la Generalitat de Catalunya.

Els ingressos més elevats dels municipis costaners pel que fa als recursos urbanístics s'expliquen en part pels tipus més elevats que apliquen. En concret, els tipus aplicats a l'ICIO, l'IBI i l'IIVTNU són, respectivament, un 24 %, 33 % i 35 % superiors per als municipis de costa que per a la resta. D'altra banda, el nombre d'habitatges per habitant és un 47 % superior als municipis de costa, fet que suposa una base imposable per a l'IBI considerablement més alta. Això és en part pel major nombre de segones residències que hi ha en aquests municipis, que són el 38 % del total d'habitatges als municipis de costa respecte del 8 % als d'interior.

Si es comparen les despeses corrents amb els ingressos corrents i els recursos immobiliaris puntuals, es comprova que als municipis costaners els ingressos corrents són un 6 % menors que les despeses corrents, si no es comptabilitzen els ingressos immobiliaris puntuals, mentre que en els municipis d'interior els ingressos corrents són un 1 % menors (Figura 8). En altres paraules, als municipis de costa un mínim del 6 % dels recursos immobiliaris es destinen a despeses corrents, mentre que als municipis d'interior ingressos i despeses estan pràcticament igualats.

Figura 8. Comparació entre els ingressos corrents i de capital als municipis de costa i d'interior, 2005, en milers d'euros



Nota 1: els ingressos provinents de convenis urbanístics han estat assimilats al concepte "Altres ingressos" del capítol 3. Els ingressos per taxes urbanístiques han estat calculats com el 30 % de l'import de l'ICIO.

Nota 2: no s'inclouen els municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Font: elaboració pròpia.

3.2.2. L'Àrea Metropolitana de Barcelona

L'Àrea Metropolitana de Barcelona està formada per 36 municipis i agrupa el 45 % de la població de Catalunya. Aquests municipis s'agrupen organitzativament en diferents institucions de gestió de serveis, com la Mancomunitat de Municipis, l'Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus (EMSHTR), i l'Entitat Metropolitana del Transport. Per les seves característiques especials, tant territorials com fiscals, en aquest apartat es fa una anàlisi d'aquests municipis.

En primer lloc cal fer referència a les particularitats normatives de l'Àrea Metropolitana. A l'RDLLHL (art. 152 i 153) es fa referència al finançament d'aquestes entitats supramunicipals, les quals es preveu que puguin establir taxes, contribucions i preus públics. A més, les àrees metropolitanes poden establir un recàrrec sobre l'IBI no superior al 0,2 %.

L'Àrea Metropolitana de Barcelona ha fet efectius aquests drets establint un recàrrec de l'IBI destinat a finançar el transport públic, així com taxes pel tractament i la deposició de residus municipals i pel subministrament domiciliari d'aigua potable.

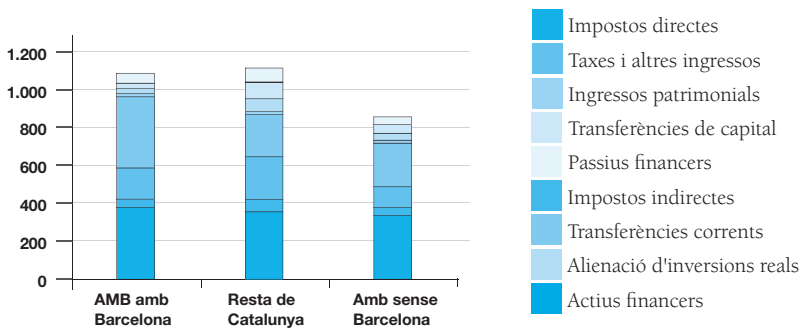
Pel que fa al recàrrec sobre l'IBI, cal dir que només s'aplica als 18 municipis que integren l'Entitat Metropolitana del Transport, amb un tipus general del 0,12 %, i un tipus específic per a carreteres, autopistes, túnels de peatge, aeroports i ports comercials del 0,2 %. Els recursos obtinguts són destinats a finançar la prestació dels serveis de transport públic de viatgers. El 2005 els ingressos foren de 187 milions d'euros.

La taxa per tractament i deposició de residus s'aplica a les persones físiques i jurídiques residents als municipis que configuren l'EMSHTR mitjançant el rebut de subministrament d'aigua potable. Per l'establiment de la taxa es diferencia entre productors domiciliaris i comercials/industrials i es tenen en compte els residus per càpita destinats a tractament finalista a cada municipi. Els ingressos pressupostats per al 2008 en concepte de taxa de tractament i deposició de residus són de 100.534.530 €, un 10% més que l'any anterior. Addicionalment, els ajuntaments poden establir una taxa per recollida d'escombraries, que és un servei de competència municipal.

La taxa pel servei de subministrament d'aigua potable s'aplica als titulars de contractes de subministrament domiciliari d'aigua en l'àmbit territorial de l'EMSHTR. Es diferencia entre usos domèstics, comunitaris, comercials, industrials i municipals i s'estableix en dues parts: una part fixa en funció de criteris objectius, i una part variable modulada en funció del volum d'aigua subministrat.

Pel que fa als recursos dels municipis de l'àmbit territorial de l'Àrea Metropolitana, els ingressos per habitant són un 2% inferiors a la resta de municipis de Catalunya, si bé es donen diferències notables entre municipis. La distribució dels ingressos varia també en comparació amb la resta de municipis de Catalunya:

Figura 9. Comparació dels ingressos per capítols dels municipis de l'AMB i de la resta de Catalunya, 2005, en euros per habitant



Font: elaboració pròpia.

Com es pot observar, els municipis de l'AMB reben uns ingressos per transferències corrents molt superiors a la resta de municipis de Catalunya. Això ve donat majoritàriament pel gran pes que té Barcelona, que rep uns ingressos per transferències corrents de 513 €/hab, molt per sobre dels 228 €/hab que ingressen la resta de municipis de l'AMB pel mateix concepte. Pel contrari, els municipis de l'AMB ingressen menys per habitant que la resta de municipis de Catalunya en concepte de taxes, transferències de capital, alienació d'inversions reals i passius financers.

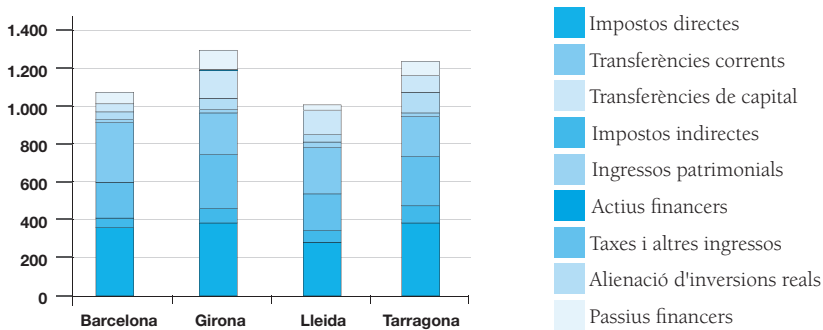
Pel que fa als recursos relacionats amb l'urbanisme, als municipis de l'AMB suposen un menor pes en els pressupostos que a la resta de Catalunya. Mentre que als municipis de l'Àrea Metropolitana els recursos relacionats amb l'urbanisme (IBI, ICIO, IIVTNU, alienació de terrenys, taxes urbanístiques,³⁷ ingressos procedents de convenis urbanístics³⁸ i contribucions especials) suposen el 35 % del total d'ingressos, per als municipis de la resta de Catalunya suposen el 42 %. A més, també tenen una menor dependència dels recursos immobiliaris puntuals, que suposen el 10 % del pressupost, respecte del 15 % a la resta de Catalunya. L'únic recurs urbanístic que té més pes a l'Àrea Metropolitana és l'IIVTNU, segurament atribuïble a dinamisme més gran del sector immobiliari en aquesta zona, i no tant per una major activitat constructiva.

3.2.3. Anàlisi per províncies i comarques

En aquest apartat es comparen els ingressos de les províncies i comarques de Catalunya.

En primer lloc, cal observar que els ingressos per habitant varien gairebé un 30 % entre els municipis de les quatre províncies de Catalunya, sent els més elevats les de Girona (1.310 €/hab), seguits per Tarragona (1.250 €/hab), Barcelona (1.086 €/hab) i per últim Lleida (1.018 €/hab). Els ingressos també es distribueixen diferentment segons els capítols del pressupost, com es pot observar a la figura següent:

Figura 10. Ingressos dels municipis per capítols i províncies, 2005, en euros per habitant



Font: elaboració pròpia.

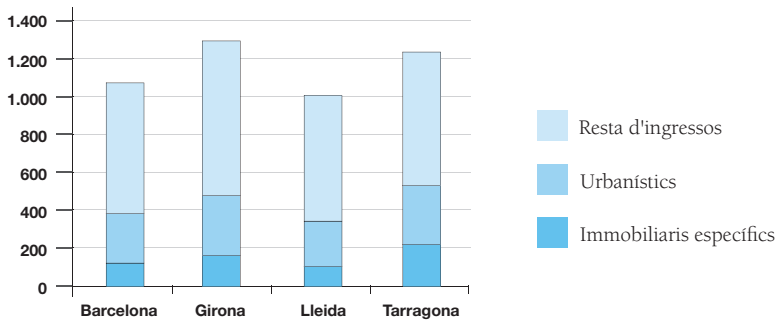
³⁷ S'han calculat com un 30 % del total de l'ICIO.

³⁸ S'han assimilat al concepte "Altres ingressos" del capítol 3 dels pressupostos.

Les diferències són encara més acusades si es fa la comparació per comarques. En un extrem hi ha la comarca de Val d'Aran, amb uns ingressos per habitant de 1.912 €/habitant, i en l'altre extrem les comarques del Pla d'Urgell i la Noguera, amb uns ingressos de 849 €/habitant. Tot i que existeix molta variabilitat, en general a les comarques amb uns ingressos per habitant més elevats els capítols d'ingressos corresponents a impostos indirectes, taxes i altres ingressos, ingressos patrimonials, alienació d'inversions reals i transferències de capital tenen més pes als pressupostos, mentre que a les comarques amb uns ingressos per habitant més baixos, els capítols d'impostos directes, transferències corrents i actius i passius financers tenen més pes. Globalment, es pot considerar que les comarques amb uns ingressos per habitant per sobre de la mitjana tenen ingressos de capital més elevats, mentre que a la resta de municipis els ingressos corrents tenen més pes al pressupost.

Pel que fa als ingressos urbanístics, es donen diferències notables entre províncies (Figura 11). Els recursos immobiliaris puntuals representen als municipis de Tarragona el 18% del total d'ingressos, mentre que a Lleida representen l'11% i a Barcelona i Girona el 12% i el 13%, respectivament.

Figura 11. Ingressos urbanístics i immobiliaris puntuals per províncies, 2005, en euros per habitant



Font: elaboració pròpia.

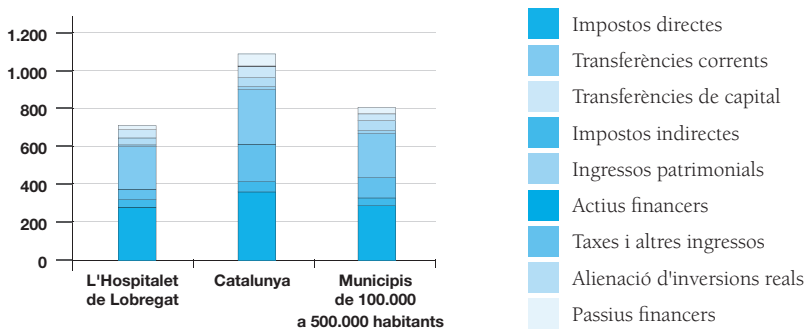
Estudi de cas 6. El cas d'un municipi amb el territori totalment urbanitzat: l'Hospitalet de Llobregat

Els municipis que tenen el territori totalment urbanitzat es veuen privats dels ingressos derivats de noves urbanitzacions, amb la qual cosa poden trobar-se en una situació econòmica més difícil, però allora poden servir per il·lustrar com finançar-se sense aquest tipus de recursos.

L'Hospitalet de Llobregat és un municipi en aquesta situació. Té una superfície total de 13,6 km², dels que l'any 2000 un 99% estava artificialitzat. Concretament, un 39,6% del sòl corresponia a la categoria de zones industrials, comercials i de transport, un 1,9% a la categoria de zones verdes artificials i un 57,5% a zones urbanes. La resta pertanyien a la categoria d'espais amb vegetació arbustiva i/o herbàcia (0,21%) i aigües continentals (0,74%). L'Hospitalet de Llobregat és el segon municipi amb més població de Catalunya, amb 252.884 habitants censats l'any 2005.

A l'Hospitalet de Llobregat els ingressos per habitant del municipi van ser l'any 2005 de 714,58 €/hab, un 35% menys que la mitjana de Catalunya i un 12% menys que la mitjana dels municipis del seu rang de població.

Comparació dels ingressos de l'Hospitalet de Llobregat, els municipis de 100.000 a 500.000 habitants, i la mitjana de municipis de Catalunya el 2005, en euros per habitant



Font: elaboració pròpia.

L'Hospitalet de Llobregat va ingressar l'any 2005 un 36% menys que la mitjana de Catalunya i un 25% menys que la mitjana de municipis de la seva dimensió per IIVTNU, ICIO i alienació de terrenys (anomenats ingressos immobiliaris puntuals). D'aquests ingressos, el 54% van correspondre a l'IIVTNU, mentre que l'ICIO i l'alienació de terrenys van tenir un pes molt inferior. En els anys 2001-2005, l'IIVTNU va anar augmentant progressivament, mentre que els dos altres ingressos mencionats van mostrar un comportament irregular.

Fons:

- Cartografia CORINE Land Cover. Ministeri de Foment.
- Liquidació dels pressupostos de l'Hospitalet de Llobregat 2005.

3.3. Conseqüències del model actual sobre la sostenibilitat

En els apartats anteriors s'ha vist com els recursos relacionats amb la construcció i l'activitat immobiliària (recursos immobiliaris puntuals) tenen un pes considerable en els pressupostos municipals, i han registrat un fort augment en els últims anys, fins a la recent frenada en l'activitat immobiliària. A més, s'ha vist com aquests ingressos, que es donen d'una manera específica en el moment de la construcció o venda dels immobles, i que per tant són de naturalesa econòmica extraordinària, són en ocasions destinats a despeses corrents. Segons les dades analitzades en els apartats anteriors, la dependència d'aquests ingressos és més gran als municipis petits i als municipis costaners, mentre que és menor als municipis de l'Àrea Metropolitana.

La participació dels municipis en els beneficis de la nova construcció pot ser un dels factors que contribueix a explicar que en els últims anys s'hagi construït a Catalunya molt per sobre de les necessitats reals d'habitatge. Segons dades de l'IDESCAT, mentre que en el període 1991-2001 la població va créixer un 5 %, el nombre d'habitatges va créixer un 22 %. No és estrany, per tant, que la categoria d'habitatges que va augmentar més fos la d'habitatges vacants, amb un creixement del 44 %. A banda del desenvolupament de sòl industrial i les infraestructures associades, localitzades per raons logístiques a les àrees metropolitanes de Barcelona i Tarragona, els desenvolupaments residencials més grans s'han produït als municipis costaners, que actualment compten amb gairebé un 50 % més d'habitatges disponibles per habitant que la resta de municipis de Catalunya.

L'augment de la construcció, tant d'habitatges com d'equipaments, ha comportat el consegüent consum de sòl i de recursos naturals. A Catalunya, entre l'any 1987 i el 2000 la superfície de sòl artificialitzat va augmentar un 12,8 %, principalment mitjançant l'ocupació de sòls anteriorment agrícoles.³⁹ A més, tot i que no existeixen dades d'ocupació del sòl més recents, indicadors com el consum de ciment o el volum de préstecs hipotecaris fan pensar que a partir de l'any 2000 el consum de sòl es va disparar, fins a arribar a un augment entre el 20 % i el 30 % en el període 2000-2005.

Especialment preocupant és **l'augment de l'estructura urbana laxa o dispersa**,⁴⁰ ja que representa un consum de sòl molt més elevat que no la urbanització contínua. En el període 1987-2000 l'augment de cobertes artificials corresponents a aquest tipus d'urbanització va ser del 16,2 %, mentre que el teixit urbà continu va augmentar un 2,8 %. La urbanització laxa, a més d'implicar un consum de sòl molt més elevat per habitatge, comporta també més necessitat d'infraestructures, de mobilitat i més consum d'aigua i energia. Leina Green

³⁹ OSE, 2006.

⁴⁰ Segons el Centre de Recerca Ecològica i Aplicacions Forestals (CREAF), aquesta categoria es defineix com "habitatges de baixa altura sense contacte entre ells, habitualment amb hort o jardí. Típicament correspon a les urbanitzacions, i als petits nuclis aïllats de cases sense estructura de viari urbà. També s'inclouen els pàrquings a l'aire lliure situats dins aquestes àrees" (<http://www.creaf.uab.es/mcsc/descriptiu.htm#significat>).

Building Challenge⁴¹ considera que un habitatge unifamiliar genera de mitjana 2,4 vegades més tones de CO₂ i consumeix 6,9 vegades més aigua que un habitatge plurifamiliar. Altres estudis aplicats a la realitat de Catalunya calculen que el consum d'aigua d'habitatges unifamiliars és 2,5 cops el consum d'aigua respecte dels habitatges en bloc.⁴²

Des de la **vessant econòmica**, la dependència dels recursos immobiliaris puntuals suposa, en primer lloc, la subjecció als cicles econòmics i immobiliaris, i per tant un **risc important d'inestabilitat**; en segon lloc, el fet que aquests recursos estiguin basats en gran mesura en la nova ocupació de sòl, que és un recurs finit, comporta la seva **insostenibilitat a mitjà o llarg termini**. Això és especialment greu si es té en compte que una part d'aquests recursos es destinen actualment a finançar despeses corrents, i per tant recurrents en el temps. Un cas d'excessiva dependència d'aquests recursos, que és probable que ja s'hagi donat, seria aquell en el qual les majors despeses corrents originades pels serveis municipals prestats a les urbanitzacions de baixa densitat (recollida de residus, enllumenat, transport públic, subministrament d'aigua i clavegueram, etc.), s'afrontin parcialment amb recursos específics derivats de la construcció de noves urbanitzacions, tot creant una retroalimentació negativa perillosa.

Altres impostos amb importants repercussions ambientals són l'IVTM, les taxes de recollida i tractament de residus, i les taxes de subministrament d'aigua potable i clavegueram.

El pes relatiu de l'IVTM ha disminuït lleument en els últims anys. Que la tributació dels vehicles perdi pes relatiu no és una bona notícia en termes ambientals, i en bona part és perquè fa anys que estan congelades les tarifes bàsiques definides a nivell estatal, si bé molts municipis encara no tenen situat aquest impost al nivell màxim permès. Com s'ha explicat a l'apartat 2.3.2, els ajuntaments poden establir bonificacions de fins al 75 % en aquest impost segons l'impacte ambiental del tipus de motor i combustible utilitzat. Alguns dels municipis amb més població de Catalunya, com Barcelona, l'Hospitalet del Llobregat i Terrassa disposen d'ordenances fiscals que inclouen aquestes bonificacions.

Pel que fa a les **taxes** —entre les quals hi ha les taxes de recollida i tractament de residus i les taxes de subministrament d'aigua potable i clavegueram, entre d'altres—, el pes ha augmentat considerablement, si bé en la majoria de municipis aquestes continuen sense cobrir la totalitat dels costos. En els dos casos, l'import i la formulació del tribut poden contribuir a reduir els impactes ambientals associats, com la generació de residus o el consum d'aigua. En el període 2001-2006 la generació de residus per càpita a Catalunya va augmentar un 8 % i

⁴¹ Green Building Challenge és una eina informàtica desenvolupada per iSBE (International Initiative for a Sustainable Built Environment) amb l'objectiu d'oferir assessorament sobre aspectes controvertits del procés de construcció des del punt de vista ambiental. Pot trobar-se més informació a <http://greenbuilding.ca>.

⁴² Iniesta, 2003.

el consum d'aigua va disminuir un 26 %. Aquestes dades difícilment poden ser atribuïdes a la inclusió de criteris ambientals en els tributs, ja que a Catalunya encara són pocs els municipis que han pres aquestes mesures.

Des del punt de vista econòmic, les taxes d'escombraries i per subministrament d'aigua potable són ingressos estables en el temps, no vinculats als cicles econòmics. L'establiment d'aquests tributs amb criteris ambientals es pot fer sense que això afecti la capacitat recaptatòria total. L'IVTM és un tribut més vinculat als cicles econòmics, tot i que no tan acusadament com els ingressos immobiliaris puntuals.



4. Propostes per a una més gran sostenibilitat de les hisendes municipals

En els capítols anteriors s'han descrit les diverses fonts d'ingressos de què disposen actualment les hisendes municipals i s'han analitzat segons diferents paràmetres, fent especial èmfasi en aquells ingressos derivats de l'activitat urbanística.

En aquest capítol es fan propostes per configurar el finançament municipal d'una manera més sostenible. D'una banda, es presenten propostes que els municipis poden desenvolupar dins els límits del que permet el marc legal actual, mentre que d'altra banda es plantegen diverses iniciatives que demanarien la introducció de canvis en el marc normatiu. Per a cada proposta s'indica el procediment legal necessari i alguns punts que cal tenir en compte per implantar-la.

4.1. Propostes en el marc legislatiu actual

4.1.1. Possibilitats de redistribució del pes de diferents ingressos

Les possibilitats d'augmentar la sostenibilitat de les finances locals en el marc legal actual passen en bona mesura per redistribuir el pes dels ingressos, amb l'objectiu de fer-los menys dependents dels ingressos urbanístics i, molt especialment, dels *ingressos immobiliaris puntuals* (vegeu apartat 2.6). Disminuir el pes d'aquests ingressos comportaria més estabilitat pressupostària per als ens locals i menys necessitat de recórrer a la construcció com a via de finançament.

Val a dir que no es persegueix pròpiament la reducció de la fiscalitat associada a l'activitat constructiva. Si d'això derivés un abaratiment de l'activitat, els resultats en termes ambientals i d'ocupació del sòl podrien ser fins i tot contraris als desitjats. El que es persegueix és desactivar alguns incentius potencialment perjudicials, així com contribuir a desvincular les finances locals dels cicles econòmics.

Tampoc es persegueix, en termes generals, un augment de la càrrega impositiva sobre els ciutadans. Si bé es fan propostes en el sentit d'augmentar la càrrega impositiva d'alguns tributs, amb l'objectiu d'augmentar el seu pes en els pressupostos, això es podria compensar amb la disminució d'altres impostos, en especial alguns dels ingressos immobiliaris puntuals o amb una major qualitat dels serveis prestats per l'Ajuntament. D'altra banda, cal tenir en compte la possibilitat d'introduir elements d'equitat social en els tributs, com per exemple bonificacions per a certs col·lectius o la formulació de tributs progressius.

A continuació es descriuen algunes propostes que poden contribuir a la consecució d'aquests objectius, i que poden ser desenvolupades per l'Administració local amb el marc legal actual. Tanmateix, per aplicar-les caldria tenir en comp-



te la realitat de cada municipi, i valorar tant la idoneïtat de cada mesura concreta, com la seva estructuració temporal.

1. Augment del pes de les taxes. Es podrien augmentar les tarifes o tipus impositius d'algunes taxes –o bé crear-les en el cas de municipis que no les tinguin establertes– per tal que els serveis prestats augmentessin el grau d'autofinançament o l'assolissin completament. Alguns serveis municipals d'especial rellevància en què es podria donar serien la recollida i tractament de residus municipals o el subministrament d'aigua potable. En el cas de la recollida d'escombraries comercials, l'autofinançament del servei és obligatori des de l'aprovació de la Llei 15/2003, de 13 de juny, de modificació de la Llei 6/1993, de 15 de juliol, reguladora dels residus, si bé aquesta disposició encara no es compleix generalitzadament.

A més, per configurar les taxes d'una manera socialment equitativa, tindria sentit –en els casos en què fos possible a nivell logístic– avançar a repercutir a cada subjecte passiu els costos corresponents del servei rebut. Per exemple, es podrien establir components d'alguna de les taxes en funció del grau de dispersió urbana on està situat l'habitatge, en tant que factor que contribueix al cost. També es podrien establir bonificacions a la taxa per raons de caire social, com per exemple reduccions en la quota a les famílies nombroses o als contribuents amb rendes baixes.

- Procediment legal necessari: aprovació de noves ordenances fiscals per als serveis pels quals es vulgui introduir una nova taxa o revisió de les ja existents.
- Aspectes que cal tenir en compte: en alguns ajuntaments en què no es té quantificada la informació referent als costos d'alguns serveis en primer lloc caldria recollir aquesta informació. En alguns casos la definició de certes taxes correspon a ens locals supramunicipals que presten serveis per delegació del municipi. En aquests casos, la capacitat d'incidència en la seva definició serà més reduïda.

2. Increment del pes d'altres tributs. L'augment dels tipus impositius de tributs ja establerts, com l'IBI, l'IAE o l'IVTM donaria als ens locals una major estabilitat pressupostària, tot permetent desvincular en certa mesura els ingressos municipals dels cicles econòmics i immobiliaris. Cal recordar que molts municipis catalans encara tenen capacitat per augmentar els tipus impositius dins els límits que permet l'RDLLHL.

L'IBI és en aquest sentit l'impost amb més potencial i estabilitat. Cal remarcar també l'especial rellevància ambiental que tindria un possible augment dels tipus impositius de l'IVTM, donades les conseqüències ambientals associades a l'ús del transport privat.

Per als municipis amb una superfície agrícola o natural important, una possibilitat seria fer efectiva la possibilitat prevista a l'article 72 de l'RDLLHL, que preveu que els municipis en els quals els terrenys de naturalesa rústica representin més del 80 % de la superfície total del municipi, puguin augmentar el tipus impositiu dels béns rústics un 0,15 % per sobre dels màxims establerts de

manera general. Aplicar aquest increment pot ajudar els municipis poc urbanitzats a augmentar el seu nivell d'ingressos.

Amb caràcter general, tots els municipis també poden incrementar el seu nivell d'ingressos incrementant els esforços dedicats a reduir el nombre d'impagats.

A banda d'un increment global d'aquests tributs, caldria introduir elements d'equitat social en ser concebuts. Per a l'IBI es poden aplicar les bonificacions potestatives recollides a l'article 74 de l'RDLHL per a famílies nombroses, o zones de caràcter agrícola amb un nivell de serveis municipals inferior als de les zones consolidades del municipi. Per a l'IAE, es pot aplicar el que preveu l'article 88 de l'RDLHL, referent a la bonificació del 50 % de la quota a aquelles empreses que hagin incrementat la mitjana de la plantilla amb contracte indefinit o a aquelles que tinguin un rendiment net per sota d'un llindar determinat.

- Procediment legal necessari: revisió de les ordenances fiscals.
- Aspectes que cal tenir en compte: en les ordenances fiscals reguladores de l'IBI, l'IAE i l'IVTM es poden introduir els criteris ambientals i socials previstos per la llei, com la reducció de la quota per a alguns vehicles segons els tipus de carburant o de motor, o la reducció de la quota de l'IBI en habitatges que incorporin sistemes d'aprofitament energètic solar.

3. *Increment de l'ús de les contribucions especials.* L'ús d'aquesta figura tributària pot permetre als ajuntaments executar determinades obres, tot reduint la necessitat d'haver de recórrer a altres fonts d'ingressos, com els que hem anomenat *ingressos immobiliaris puntuals*.

- Procediment legal necessari: s'haurà d'aprovar un acord d'imposició per a cada cas concret i comunicar-ho individualment als afectats. En cas que no sigui possible la notificació, es publicarà mitjançant un edicte.
- Aspectes que cal tenir en compte: el principal impediment per establir contribucions especials és normalment la seva impopularitat entre els ciutadans que hi estan subjectes.

4. *Major ús dels ingressos del dret privat.* Els ajuntaments poden buscar fonts d'ingressos alternatives, especialment ingressos de dret privat, com a manera de disminuir els pes dels *ingressos immobiliaris puntuals* als pressupostos. Per exemple, invertir en energies renovables o explotar amb criteris ambientals certs recursos turístics del municipi.

- Procediment legal necessari: en molts casos no caldrà cap procediment legal.

4.1.2. Possibilitats d'incidir sobre el nivell de despesa

5. *Potenciació de l'estalvi.* L'establiment de mesures que augmentin l'eficiència en la despesa, així com la supressió d'aquelles despeses menys necessàries pot ajudar els ajuntaments a millorar el seu balanç econòmic. En alguns casos la cessió

d'alguns serveis a consells comarcals o mancomunitats de municipis pot resultar una via efectiva per a augmentar l'eficiència. En cicles econòmics negatius, caldria que els esforços se centressin més a reduir la despesa corrent, que no pas la de capital, per tal d'afavorir l'activitat econòmica. Cal destacar també que en alguns casos les actuacions amb finalitats ambientals, com per exemple l'estalvi energètic o la prevenció de la generació de residus, poden comportar un estalvi en les despeses corrents, tot i que normalment exigeixen una inversió inicial.

- Procediment legal necessari: en la majoria de casos no caldria cap procediment legal.
- Aspectes que cal tenir en compte: un primer pas per a l'aplicació de mesures d'estalvi, ja siguin de caràcter econòmic o ambiental, seria la realització d'auditories que permetessin identificar les actuacions més efectives.

6. *Ajustament de la despesa no obligatòria*. La despesa no obligatòria ha anat creixent en els últims anys fins a representar al voltant del 30 % de les despeses del municipis.⁴³ Cal una reflexió rigorosa tant dels municipis com de les comunitats autònomes i l'Estat sobre els costos a mitjà i llarg termini de la prestació d'aquests serveis per als quals no existeix actualment finançament explícit. En alguns casos la prestació d'aquests serveis correspondria a altres administracions, mentre que en d'altres les competències no estan assignades degudament. En tot cas, és important avançar cap a una correspondència entre les competències i les vies de què es disposa per finançar-les.

- Procediment legal necessari: Per reduir algunes despeses no obligatòries no cal cap modificació legal, sinó recollir-ho en el pressupost municipal. En altres casos pot tenir més sentit dotar aquests serveis amb la corresponent transferència de competències als municipis, amb els recursos corresponents.
- Aspectes que cal tenir en compte: Caldria assegurar com a mínim el mateix nombre i nivell de qualitat en els serveis prestats actualment, ja sigui mitjançant l'assignació dels recursos necessaris per prestar-los, ja sigui per la transferència de la responsabilitat de prestar-los a altres administracions.

4.1.3. Altres

7. *Inclusió de criteris ambientals en les taxes municipals*. Existeix una considerable quantitat d'experiències pel que fa a l'ambientalització de taxes municipals, tant a nivell nacional com internacional. Algunes de les més paradigmàtiques són les iniciatives de *road pricing* (vegeu l'Estudi de cas 4), les tarifes d'aigua incentivadores de l'estalvi (vegeu l'Estudi de cas 7) o les taxes d'escombraries de pagament per generació (vegeu l'apartat 2.3.3). L'objectiu de la introducció de criteris ambientals en les taxes seria desincentivar les pràctiques ambientalment problemàtiques, relacionant l'import de la taxa amb l'impacte ambiental generat. Els ajuntaments

⁴³ Porto, 2006.

disposen d'un marge d'actuació ampli pel que fa a la configuració de les seves taxes, i també pel que fa a la seva ambientalització: tot i que en l'RDLLHL no es preveu que es pugui tenir en compte el deteriorament ambiental provocat per una activitat per a la configuració de la taxa corresponent, es pot associar freqüentment la "intensitat del servei" per la qual es cobra la taxa amb el seu impacte. Així, en alguns casos les taxes es podrien formular seguint el principi de "qui contamina paga". En general això també contribuiria a disminuir la seva regressivitat, si bé aquesta és una qüestió que sempre cal tenir present en la concepció de les taxes.

- Procediment legal necessari: creació o modificació de les ordenances fiscals pertinents.
- Aspectes que cal tenir en compte: cal tenir en compte que l'objectiu principal de l'establiment de les taxes és finançar el servei que es presta. Tanmateix, la inclusió de consideracions ambientals es pot fer garantint que no hi hagi incidència sobre la recaptació.

Estudi de cas 7. Les taxes relacionades amb l'aigua

El servei de subministrament d'aigua és declarat essencial i reservat a les entitats locals (art. 86.3 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local). Els ajuntaments (o aquells en qui deleguin) són els responsables d'establir els imports que cal pagar per aquest servei, mitjançant la definició de les taxes o tarifes corresponents. Les possibilitats d'introduir criteris ambientals en el sistema de preus, per tal que es desincentivin els consums excessius i s'incentivi l'estalvi d'aigua, són per tant força àmplies.

Per a l'establiment dels preus de subministrament d'aigua cal tenir en compte el seu caràcter de bé bàsic per a la població, per la qual cosa s'ha d'assegurar un consum mínim a preus molt baixos o gratuïts. D'altra banda, la Directiva marc de l'aigua (2000/60/CE) estableix el principi de recuperació de costos i de "qui contamina paga" en els serveis associats al subministrament d'aigua, incloent-hi els costos ambientals. Per compatibilitzar aquests dos aspectes es poden establir tarifes marginalment creixents amb el consum, a fi que per a consums bàsics el cost per metre cúbic consumit sigui molt baix, però que aquest augmenti a mesura que el consum sigui més elevat.

La definició de tarifes d'aquest tipus hauria de tenir una part fixa, corresponent als costos fixos del servei, i una part variable que tingués en compte el nombre de persones per llar. La part fixa inclouria els consums bàsics i hauria de ser la mateixa encara que el consum fos nul, tot fent participar així els habitatges buits dels costos del servei. A més, aquesta part fixa podria ser absorbible, i donar dret a un cert nivell de consum bàsic. Quan se sobrepassés aquest límit, la tarifa podria ser completament variable segons el consum. Per als subministraments d'aigua no domiciliaris, les tarifes es podrien formular també d'una manera progressiva, però en aquest cas tindria menys sentit l'establiment d'un llindar de consum bàsic. A més, els blocs de consum s'haurien de definir en funció del tipus i el volum de l'activitat. Per exemple, per als establiments hotelers o de restauració, es podrien establir preus diferents segons el nombre de places existents.

Altres taxes que els ajuntaments poden establir en relació amb l'ús de l'aigua són les de clavegueram i les de tractament i depuració d'aigües residuals. En els dos casos tindria sentit l'aplicació de taxes progressives en funció de l'aigua consumida, així com l'establiment d'un tram fix independent del consum. Per a usuaris no domèstics, aquestes taxes haurien de tenir en compte, a més de la quantitat consumida, la quantitat abocada i la càrrega contaminant d'aquesta.

Font: Puig Ventosa, I. "Fiscalitat ambiental local", a: *Gestió Medi Ambient*, 1. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals i Diputació de Barcelona, 2004.

Estudi de cas 8. Les taxes per estacionament de vehicles

L'establiment de taxes sobre l'estacionament de vehicles està previst explícitament a l'RDLLHL i pot ser justificat tant des d'un punt de vista ambiental (ja que afavoreix altres formes de mobilitat més sostenibles), com des del punt de vista social i econòmic, ja que l'aparcament al carrer suposa un ús privatiu de l'espai públic. La fórmula més corrent de taxes per aparcament són les "zones blaves" que ja s'apliquen a molts municipis.

En termes generals, caldria avançar cap a una universalització de les taxes per aparcament, si bé d'una manera esglaonada.

La taxa pot diferenciar-se segons el lloc d'aparcament, establint tarifes més elevades per a zones o moments del dia amb més congestió. A més, es poden establir tarifes diferenciades per als residents i els no residents, amb l'objectiu de no discriminar aquelles persones que no tenen aparcament privat. En aquest sentit, es podria donar dret als residents a adquirir un abonament anual que els eximis de pagar les tarifes d'aparcament, o que els donés dret a pagar una tarifa sensiblement més baixa que per a la resta d'usuaris. També seria interessant que amb aquest abonament s'obtingués un títol de transport públic personal i intransferible.

Una altra pràctica comuna és l'establiment de temps màxims d'aparcament, la qual cosa garanteix una rotació dels vehicles per a una mateixa plaça d'aparcament. Addicionalment, es poden definir taxes d'estacionament marginalment creixents, i que per a cada unitat de temps extra el cost unitari sigui més elevat.

Per a tots els casos anteriors es poden aplicar exempcions o bonificacions per raons socials o ambientals que permetin aparcar gratuïtament a algunes persones (per exemple, persones amb mobilitat reduïda) o a categories de vehicles determinades (com ara vehicles elèctrics o híbrids, ambulàncies, vehicles en règim de *car sharing*, etc.).

Font: Puig Ventosa, I. "Fiscalitat ambiental local". *Gestió Local en Medi Ambient*, núm. 1. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals. Diputació de Barcelona, 2004.

8. Destinació dels recursos provinents de cessions obligatòries de sòl a polítiques d'accessibilitat a l'habitatge. La normativa urbanística estatal i autonòmica introdueix restriccions severes pel que fa a la destinació dels recursos provinents de les cessions obligatòries de sòl, tot lligant-los al patrimoni municipal del sòl i a la construcció d'habitatges de protecció oficial. Caldria assegurar que aquesta normativa es compleix, ja que en el passat aquests recursos han constituït en ocasions una font d'ingressos poc transparent. Als municipis petits, sense capacitat real de constituir un patrimoni municipal del sòl, aquests recursos haurien de ser adreçats genèricament a polítiques de promoció de l'habitatge.

- Procediment legal necessari: cap.

9. Implantació d'altres mesures de gestió de serveis. Existeixen altres mesures d'àmbit no tributari que podrien tenir efectes positius tant a nivell ambiental com a nivell econòmic per als ens locals. Un exemple seria la implantació de models de gestió energètica 50-50, en què els beneficis econòmics de l'estalvi d'energia es reparteixen entre els agents responsables de l'estalvi (per exemple, les escoles) i qui paga les factures (per exemple, l'Ajuntament), tot creant un incentiu per a l'estalvi. El mateix principi es podria aplicar entre l'Ajuntament i una empresa gestora que subministres un servei energètic a un preu fix, i traslladar-li així l'incentiu d'estalviar.



- Procediment legal necessari: acord que reguli les relacions entre ambdues parts.

4.2. Possibilitats que exigirien canvis normatius

La progressiva assumpció de competències –algunes no obligatòries i d’altres de competència autonòmica o estatal– pels ens locals ha motivat la demanda dels municipis d’un millor finançament, fet que comportaria una modificació de l’RDLLHL. La dotació de recursos suficients per als municipis suposaria probablement una menor dependència dels recursos immobiliaris puntuals. Tot i això, cal recordar que molts municipis no han exhaurit encara la seva capacitat recaptatòria ni d’endeutament, per la qual cosa com a mínim una part de la seva necessitat de finançament es podria obtenir potencialment sense modificar l’RDLLHL.

En aquest marc, es presenten algunes propostes per disposar de més sostenibilitat en les finances locals, les quals requeririen canvis normatius, principalment de l’esmentat RDLLHL:

10. Institució obligatòria d’algunes taxes, especialment les relacionades amb vectors ambientals. Actualment, segons l’RDLLHL, les taxes són d’establiment voluntari, raó per la qual en algunes ocasions no es creï i que d’una manera generalitzada no cobreixin costos, pel cost polític que representen. Aquesta situació se superaria si en alguns casos fos obligatori d’instituir-les. Addicionalment, en alguns casos es podria igualment plantejar la necessitat que les taxes haguessin de cobrir el cost real del servei. Això contribuiria sensiblement a equilibrar els ingressos municipals i a fer-los menys dependents d’altres fonts. D’altra banda, si en els costos imputables al servei es comptabilitzessin els costos de prevenció o correcció de la degradació de l’activitat associada, els recursos recaptats es podrien destinar a restaurar o minimitzar aquests impactes, amb la qual cosa els beneficis ambientals serien considerables. Les taxes per a les quals més clarament tindria sentit una proposta d’aquest tipus serien la taxa d’escombraries i la taxa de subministrament d’aigua. En aquest últim cas, el concepte de cobertura de costos ja és introduït per la Directiva marc de l’aigua (Directiva 2000/60/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d’octubre de 2000, per la qual s’estableix un marc comunitari d’actuació en l’àmbit de la política d’aigües).

- Procediment legal necessari: modificació del títol I, capítol III, secció 3a de l’RDLLHL.
- Altres aspectes a tenir en compte: aquesta proposta redueix el marge d’actuació dels municipis en la definició dels seus tributs propis.

11. Possibilitar la creació de nous tributs municipals. La creació de nous tributs municipals suposaria una font addicional d’ingressos per als municipis. Possiblement, la iniciativa més debatuda en aquest sentit és la creació d’una fiscalitat municipal específica sobre el turisme, activitat que també té un impacte ambiental significatiu. En aquest cas, l’opció més factible seria gravar la pernòctació (estudi de cas 5). Una altra possibilitat seria l’establiment de tributs sobre acti-

vitats industrials que fessin ús d'un recurs ambiental local (p.e. extracció d'aigua). Tindria sentit que aquests impostos fossin d'establiment voluntari pels municipis, així com suficientment flexibles com per adaptar-se a les particularitats de cada territori.

- Procediment legal necessari: modificació de l'RDLLHL.
- Altres aspectes a tenir en compte: l'únic precedent d'impost sobre la pernociació a l'Estat és l'*ecotaxa balear*, que fou un tribut impulsat per l'Administració autonòmica.

12. *Creació d'un fons de compensació entre municipis per repartir una part dels ingressos específics derivats de la urbanització.* Com s'ha vist en el capítol 3 d'aquest estudi, els ingressos específics derivats de la urbanització poden representar una part important dels pressupostos municipals. La captura d'aquests ingressos pot suposar per a alguns municipis un incentiu cap a la urbanització per sobre de les necessitats reals del municipi. En canvi, municipis que opten per una estratègia de conservació del medi –ja sigui voluntàriament o per tenir una gran part del territori protegit amb figures d'ordenació supramunicipals– es veuen exclosos d'aquests ingressos.

La creació d'un fons de compensació que transferís una part d'aquests recursos dels municipis amb més activitat constructiva cap als de menys activitat constructiva suposaria, en primer lloc, eliminar en gran mesura els incentius econòmics de construir en excés i, en segon lloc, compensar els municipis que optin per la conservació del medi. S'ha de tenir en compte que els beneficis ambientals de conservar el patrimoni natural sobrepassen els límits municipals i, per tant, seria just que aquests beneficis globals tinguessin una traducció en una compensació econòmica. Genèricament, l'objectiu seria que conservar el patrimoni natural fos atractiu econòmicament, si més no en una mesura similar a no fer-ho.

El fons de cooperació esmentat es podria configurar a nivell autonòmic o estatal i amb caràcter obligatori per a tots els municipis, perquè aquesta administració recollís una part dels ingressos urbanístics específics (bàsicament, ICIO, IIVTNU i alienació de terrenys) i els redistribuís segons uns criteris establerts, que podrien tenir en compte la població censada, però també les necessitats econòmiques derivades de la conservació del medi natural.

- Procediment legal necessari: modificació de l'RDLLHL i desenvolupament d'un reglament que desenvolupi el fons de compensació.
- Altres aspectes que cal tenir en compte: en el cas que es desenvolupés la proposta 13, seria raonable que els ingressos destinats al fons de compensació fossin només una part dels ingressos urbanístics específics procedents de desenvolupaments urbanístics de nova ocupació, ja que serien els únics que implicarien un consum de territori.

13. *Diferenciació de les quotes de l'ICIO i l'IIVTNU segons el tipus de sòl on tenen lloc les construccions associades.* Seria interessant la diferenciació del tipus impositiu segons si l'obra, instal·lació o construcció (en el cas de l'ICIO) o la transmissió de propietat (en el cas de l'IIVTNU) es du a terme en sòl prèviament urbanitzat o, contràriament, es tracta d'un nou desenvolupament urbanístic amb un consum de sòl associat. Els impactes ambientals tan diferents que comporten un i altre tipus de construcció tindrien així un reflex en la seva tributació. Aquesta diferenciació caldria que es traslladés a la seva assignació dins dels pressupostos. A diferència del que s'esdevé en l'actualitat, en què aquests ingressos són considerats corrents, caldria que es reconegués als ingressos derivats d'actuacions o transmissions en sòl de nova ocupació la seva naturalesa clarament extraordinària, per tal que es computessin com a ingressos de capital en els pressupostos. D'aquesta manera s'evitaria que es financessin despeses corrents amb aquests ingressos extraordinaris, fet que, com s'ha vist en capítols anteriors, podria arribar a crear una dependència dels ens locals respecte d'aquests ingressos.

- Procediment legal necessari: modificació de l'RDLLHL, de l'Ordre EHA/4040/2004, de 23 de desembre, per la qual s'aprova la instrucció del model bàsic de comptabilitat local, i de l'Ordre EHA/4041/2004, de 23 de desembre, per la qual s'aprova la instrucció del model normal de comptabilitat local.

14. *Diferenciació de les quotes de l'ICIO i l'IBI segons criteris ambientals.* En aquests dos tributs es podrien introduir tipus impositius diferents segons diferents criteris ambientals. Per exemple, atenent al seu major consum de territori i consum de recursos naturals, es podrien gravar més les urbanitzacions disperses o de baixa densitat que no pas les urbanitzacions en teixit urbà continu. Una altra possibilitat seria aplicar tipus diferenciats segons la certificació energètica dels edificis.

- Procediment legal necessari: modificació de l'RDLLHL.

15. *Agilitació i actualització de les revisions cadastrals.* Caldria que la revisió cadastral s'agilités i reflectís més fidelment el valor de mercat dels béns immobles. Això permetria que l'impost més important de què actualment disposen els ajuntaments (l'IBI) fos més equitatiu i que la tributació s'ajustés més a la realitat.

- Procediment legal necessari: modificació del Reial decret legislatiu 1/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del cadastre immobiliari.
- Altres aspectes que cal tenir en compte: es podria valorar també l'oportunitat de cedir, ja fos només en alguns casos o bé amb caràcter general la gestió del cadastre als ajuntaments, per tal d'estalviar costos de gestió. Alguns municipis grans han manifestat interès en poder accedir a aquesta gestió.

16. *Subjecció de les transmissions de propietat realitzades en menys d'un any al pagament de l'IIVTNU.* És sovint en aquestes transaccions a curt termini on es reflecteixen més clarament les pràctiques especulatives, raó per al qual caldria configurar l'impost de manera que hi poguessin quedar subjectes.

- Procediment legal necessari: modificació de l'RDLHL.

17. *Definició d'habitatge desocupat amb caràcter permanent.* D'acord amb l'RD-LLHL, els ajuntaments poden establir amb caràcter voluntari un recàrrec a l'IBI de fins al 50 % com a màxim sobre aquells habitatges desocupats amb caràcter permanent. Tanmateix, per fer efectiva aquesta mesura resta pendent un reglament estatal que n'estableixi la definició. En aquest sentit, és imprescindible que el Govern central desenvolupi l'esmentat reglament, per tal que es pugui complir la llei. A més, tindria sentit que aquest recàrrec s'apliqués amb caràcter obligatori i no a discreció del municipi. També tindria sentit introduir a l'IBI un recàrrec per a les segones residències, justificable des del punt de vista ambiental per un més gran consum de sòl i de recursos que normalment generen aquests habitatges, en relació amb el seu ús efectiu. Tant en el cas dels habitatges desocupats com en el de les segones residències, l'aplicació de recàrrecs en l'impost seria justificable també des d'un punt de vista social, atès el caràcter de bé de primera necessitat de l'habitatge.

- Procediment legal necessari: desenvolupament i aprovació del Reglament que defineixi el concepte d'"habitatge desocupat amb caràcter permanent". Modificació de l'RDLHL per introduir-hi canvis respecte de l'abast i obligatorietat del recàrrec i la possibilitat d'introduir-hi un recàrrec addicional sobre segones residències.

18. *Clarificació de l'assignació dels recursos provinents dels convenis urbanístics.* Els convenis urbanístics s'han convertit en els últims anys en figures habituals en la planificació i execució urbanística, però sense que se n'hagin establert clarament en la legislació els límits ni la destinació dels ingressos associats. Això ha comportat en ocasions situacions poc transparents en les quals els recursos derivats d'aquests convenis, que són de naturalesa clarament extraordinària, s'han computat com a ingressos corrents (per exemple, al concepte "Altres ingressos" del capítol 3 dels pressupostos) i destinat a despeses ordinàries. Caldria regular aquest aspecte normativament i definir l'adscripció dels recursos provinents de convenis urbanístics al capítol 7 dels pressupostos i, per tant, la seva afectació a despeses de capital.

- Procediment legal necessari: modificació de l'RDLHL, de l'Ordre EHA/4040/2004, de 23 de desembre, per la qual s'aprova la instrucció del model bàsic de comptabilitat local, i de l'Ordre EHA/4041/2004, de 23 de desembre, per la qual s'aprova la instrucció del model normal de comptabilitat local.
- Altres aspectes que cal tenir en compte: addicionalment també caldria millorar la definició dels convenis urbanístics en el seu conjunt (abast, forma,



procediment, etc.), per la qual cosa caldria modificar el Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme.

19. *Augment dels llinars de definició de municipis turístics.* Actualment la definició de “municipi turístic” que recull l'RDLLHL és considerablement restrictiva, per la qual cosa molt pocs municipis catalans i espanyols tenen dret a rebre les compensacions econòmiques que això suposa. L'especialització turística comporta unes despeses importants per als municipis, derivades de la major necessitat d'infraestructures i serveis de la població flotant. Caldria, per tant, modificar la definició que es fa de “municipis turístics”, i ampliar els llinars de població considerats. Tanmateix, tant o més important que això, per afavorir un model de turisme més respectuós ambientalment, resulta bàsic que en la definició de municipi turístic deixi de prevaler la presència d'habitatges de segona residència, i en canvi s'hi passi a considerar el nombre de places hoteleres disponibles al municipi.

- Procediment legal necessari: modificació de l'RDLLHL.

20. *Modificació de l'impost sobre vehicles de tracció mecànica segons les emissions de cada vehicle.* El 2008 entrà en vigor una reforma de l'impost especial sobre determinats mitjans de transport (impost de matriculació), que passà a fer dependre els tipus impositius de les emissions de CO₂ dels vehicles. Caldria modificar l'IVTM per fer-lo coherent amb l'anterior, ja sigui fent dependre les tarifes de les emissions generades o bé incorporant les emissions a la base imposable de l'impost i aplicant-hi un tipus fix o creixent. A més, es podria disposar que les tarifes o els tipus aplicables s'actualitzessin anualment d'acord amb l'IPC, per evitar un estancament dels ingressos com el que es dona actualment.

- Procediment legal necessari: modificació de l'RDLLHL.

5. Fórmules per mesurar la sostenibilitat de les hisendes locals

5.1. Indicadors

En aquest capítol es proposen alguns indicadors per mesurar la sostenibilitat de les finances municipals:

Nom	Pes dels ingressos urbanístics
Descripció	Percentatge dels ingressos municipals relacionats amb l'urbanisme.
Fórmula de càlcul	$IIP = \frac{ICIO + IIVTNU + T + AT + CU + CE + IBI}{\text{ingressos no financers}} \times 100$ <p>On: ICIO és l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres, IIVTNU és l'impost sobre l'increment del valor de terrenys de naturalesa urbana, T són les taxes urbanístiques, AT és l'alienació de terrenys, CU són els ingressos provinents dels convenis urbanístics CE són les contribucions especials, i IBI és l'impost sobre béns immobles.</p>
Tendència desitjada	Seria desitjable un equilibri del pes d'aquest indicador en relació amb altres fonts d'ingressos, com les taxes, l'IAE o les fonts transferides.
Observacions	Per a l'ICIO i l'IIVTNU es computarien tant els ingressos provinents de noves urbanitzacions com els de rehabilitacions.

Nom	Pes dels ingressos immobiliaris puntuals respecte del total
Descripció	Percentatge dels ingressos immobiliaris puntuals en relació amb el total d'ingressos. Indica la dependència dels ingressos municipals respecte de l'activitat constructiva.
Fórmula de càlcul	$IIP = \frac{ICIO + IIVTNU + T + AT + CU}{\text{total ingressos municipals}} \times 100$ <p>On: ICIO és l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres, IIVTNU és l'impost sobre l'increment del valor de terrenys de naturalesa urbana, T són les taxes urbanístiques, AT és l'alienació de terrenys, i CU són els ingressos provinents dels convenis urbanístics.</p>
Tendència desitjada	Disminució.
Observacions	S'haurien d'intentar computar només els ingressos provinents de les urbanitzacions de nova ocupació, particularment pel que fa a l'ICIO, l'IIVTNU i les taxes urbanístiques.

Nom	Pes dels ingressos immobiliaris puntuals respecte dels ingressos no financers
Descripció	Percentatge dels ingressos immobiliaris puntuals en relació amb els ingressos no financers. Indica la dependència del municipi respecte de la construcció, sense el biaix que poden suposar els ingressos financers.
Fórmula de càlcul	$IIPnf = \frac{ICIO + IIVTNU + T + AT + CU}{\text{ingressos no financers}} \times 100$ <p>On: ICIO és l'Impost sobre construccions, instal·lacions i obres, IIVTNU és l'impost sobre l'increment del valor de terrenys de naturalesa urbana, T són les taxes urbanístiques, AT és l'alienació de terrenys, i CU són els ingressos provinents dels convenis urbanístics.</p>
Tendència desitjada	Disminució.
Observacions	En la mesura del possible s'haurien d'intentar computar només els ingressos provinents de les urbanitzacions de nova ocupació, particularment pel que fa a l'ICIO, l'IIVTNU i les taxes urbanístiques.

Nom	Dependència de les despeses corrents respecte dels ingressos immobiliaris puntuals
Descripció	Percentatge dels ingressos corrents (sense tenir en compte els ingressos immobiliaris puntuals) respecte a les despeses corrents. Indica el possible finançament de despeses corrents amb ingressos específics provinents de l'urbanisme.
Fórmula de càlcul	$IIPic = \frac{\text{ingrés corrent (ICIO + IIVTNU + T + CU)}}{\text{despeses de capital}} \times 100$ <p>On: ICIO és l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres, IIVTNU és l'impost sobre l'increment del valor de terrenys de naturalesa urbana, T són les taxes urbanístiques, i CU són els ingressos provinents dels convenis urbanístics. Només s'haurien de sumar en cas que es comptabilitzessin normalment com a despeses corrents.</p>
Tendència desitjada	Menor del 100 %.
Observacions	En la mesura possible s'haurien d'intentar computar només els ingressos provinents de les urbanitzacions de nova ocupació, particularment pel que fa a l'ICIO, l'IIVTNU i les taxes urbanístiques.



Nom	Cobertura de costos dels serveis prestats
Descripció	Indica la mesura en què els serveis prestats per l'Ajuntament s'autofinancen amb les taxes que tenen associades.
Fórmula de càlcul	$A = \frac{\text{ingressos per taxes de prestació del servei}}{\text{despeses per prestació del servei}} \times 100$
Tendència desitjada	100 %
Observacions	El seu càlcul és especialment interessant per als serveis relacionats amb vectors ambientals, com les taxes de recollida i tractament d'escombraries o el servei de subministrament d'aigua. Caldria assegurar l'autofinançament en el cas del servei de gestió de residus comercials, ja que legalment és obligatori.

Nom	Pes de l'impost sobre vehicles de tracció mecànica
Descripció	Indica el pes de l'IVTM respecte del total d'ingressos municipals.
Fórmula de càlcul	$\text{IIVTM} = \frac{\text{IIVTM}}{\text{total ingressos municipals}} \times 100$
Tendència desitjada	Augment o, depenent del nivell de partida, estabilització.
Observacions	En aquest cas, a més de l'augment dels tipus impositius, seria rellevant la configuració de l'impost per bonificar els vehicles menys contaminants.

5.2. Qüestionari d'autoavaluació

En aquest apartat es proposa un breu qüestionari dirigit als responsables dels ens locals, com a eina per avaluar el grau de sostenibilitat en el seu municipi de certs aspectes plantejats en aquest estudi. Per a moltes d'aquestes qüestions s'utilitzen els indicadors plantejats a l'apartat anterior.

S'han agrupat les qüestions en relació amb quatre grups, segons la tipologia d'ingressos o despeses amb què estan relacionats. Al costat de cada qüestió hi ha una explicació breu del seu significat.

Ingressos urbanístics	
És l'indicador IIPnf superior a la mitjana de Catalunya (18%)?	Una resposta afirmativa indica una dependència per sobre de la mitjana dels ingressos immobiliaris puntuals.
Ha anat augmentant l'IIPnf en els últims anys?	Una resposta afirmativa indica un augment de la dependència dels ingressos immobiliaris puntuals en els últims anys.

És l'indicador IIPic superior al 100%?	Una resposta afirmativa indica una possible dependència dels ingressos immobiliaris puntuals per al finançament de despeses corrents.
Ha anat augmentant l'IIPic en els últims anys?	Una resposta afirmativa indica un augment de la dependència dels ingressos immobiliaris puntuals per finançar despeses corrents en els últims anys.
L'indicador de l'IIP s'ha incrementat en els últims anys? S'ha produït una disminució paral·lela dels ingressos financers?	Una resposta afirmativa a les dues qüestions indica una possible substitució dels ingressos financers per ingressos provinents de l'urbanisme.
En cas que el sòl rústic representi més del 80% del total del municipi, ¿s'ha aplicat la mesura prevista a l'art. 72 de l'RDLLHL referent a l'augment de 0,15 punts en el tipus impositius dels terrenys rústecs?	Aquesta és una opció per incrementar els ingressos de la qual disposen municipis amb característiques rurals.
Es fa ús, en les condicions en què sigui raonable, de les contribucions especials?	Aquesta mesura pot facilitar el finançament de certes obres municipals.
S'han establert bonificacions en l'IBI per als edificis amb sistemes d'aprofitament de l'energia solar?	Una resposta afirmativa implica l'afavoriment d'aquests edificis en el municipi.
S'han establert bonificacions en l'ICIO per a les construccions, instal·lacions o obres amb sistemes d'aprofitament de l'energia solar?	Una resposta afirmativa implica l'afavoriment d'aquest tipus d'instal·lacions en el municipi.
S'han establert bonificacions en l'IAE per a les empreses amb edificis amb sistemes d'aprofitament d'energies renovables o per a les que estableixin plans de transport per als seus treballadors que minimitzin el consum d'energia?	D'aquesta manera es pot incentivar a les empreses del municipi a estalviar energia.
Es realitza una planificació rigorosa de les despeses que poden portar associades a llarg termini el desenvolupament de noves urbanitzacions?	En el cas que no es realitzi, les despeses a mitjà i llarg termini poden causar problemes de finançament.
Impost sobre vehicles de tracció mecànica	
Estan, els coeficients aplicables sobre les quotes, en els màxims establerts per la llei?	Una resposta afirmativa implica una menor dependència d'altres tipus d'ingressos i la penalització de l'ús del vehicle privat.
S'han establert diferenciacions en els tipus de l'IVTM segons el tipus de motor o combustible?	Una resposta afirmativa pot incentivar l'adquisició de vehicles amb menys emissions contaminants.
Ha augmentat l'indicador IIVTM el seu pes respecte del total d'ingressos en els últims anys?	Una resposta afirmativa implica una menor dependència d'altres tipus d'ingressos.



Taxes	
Signifiquen, les taxes per recollida i tractament de residus comercials, el 100% dels costos del servei?	Una resposta negativa vulnera el que estableix la Llei 15/2003, de 13 de juny, de modificació de la Llei 6/1993, de 15 de juliol, reguladora dels residus.
Eixuguen, les taxes per prestació de serveis, el 100% dels costos en el cas del subministrament d'aigua potable i recollida i tractament de residus municipals, entre d'altres?	Una resposta afirmativa implica una major repercussió dels costos en els usuaris i la possibilitat de donar un millor servei.
S'han inclòs criteris ambientals en les taxes de subministrament d'aigua potable, recollida i tractament d'escombraries, d'estacionament, de repartiment de publicitat dinàmica i urbanístiques, entre d'altres?	La inclusió de criteris ambientals en les taxes municipals té l'objectiu d'incentivar pràctiques sostenibles.
S'han inclòs en les taxes mesures per repercutir els costos de servei als usuaris de manera proporcional?	La repercussió dels costos segons l'ús del servei és més equitativa socialment i incentiva l'estalvi.
Estalvi de recursos	
S'han implantat en l'àmbit municipal mesures d'eficiència en l'ús de l'aigua, de l'energia, el transport i tractament de residus, etc.?	En aquests casos l'estalvi de recursos naturals pot comportar un estalvi de recursos econòmics.
Es fa una previsió de l'impacte que en el pressupost municipal (enllumenat públic, recollida d'escombraries, etc.) comporten els nous desenvolupaments urbanístics?	El Decret legislatiu 1/2007, de 16 d'octubre, de mesures urgents en matèria urbanística, preveu que per a tots els nous plans d'ordenació urbanística es realitzi un "pla de sostenibilitat econòmica" dels nous desenvolupaments urbanístics.
Es fa una planificació rigorosa de les despeses que pot portar associada a llarg termini la prestació de serveis no obligatoris?	Com que en principi, aquests serveis tenen menys prioritats que les despeses de caràcter obligatori, cal assegurar que aquests recursos es gasten amb la màxima eficiència.
Ha augmentat el nivell d'impagats en els últims anys?	Una resposta afirmativa implica la necessitat de fer més esforços en aquest sentit.

6. Conclusions

La configuració dels recursos de les hisendes municipals es va concebre en gran mesura en una època en la qual les consideracions ambientals rebien molta menys atenció. Tanmateix, l'estructura del finançament municipal té conseqüències sobre la sostenibilitat, tant ambiental com econòmica i social.

Per la seva importància quantitativa, els ingressos urbanístics mereixen una anàlisi específica, que il·lustra les conseqüències ambientals que ha comportat el seu pes excessiu, així com la inestabilitat financera associada a la dependència d'ingressos econòmics tan vinculats als cicles econòmics.

En particular, la dependència excessiva dels ingressos que en l'apartat 2.6 s'han definit com *ingressos immobiliaris puntuals*, pot fer que en alguns casos els ens locals es vegin estimulats a afavorir la construcció de manera excessiva com a sistema per capturar-los. Bona part d'aquests ingressos, malgrat donar-se de manera específica en el moment d'emprendre un nou desenvolupament urbanístic, s'adscriuen als pressupostos com a ingressos corrents, la qual cosa comporta que puguin ser utilitzats per finançar despeses ordinàries. El finançament de despeses corrents amb ingressos provinents de nous desenvolupaments urbanístics, de naturalesa clarament extraordinària, no es pot sostenir econòmicament, i podria arribar a comportar una necessitat recurrent d'aquests ingressos per mantenir el nivell de despesa. Amb l'anàlisi de les dades de les liquidacions dels municipis de Catalunya s'ha vist que aquesta situació es podria estar donant en alguns casos (vegeu apartat 3.1).

Un cas especialment paradigmàtic és el de les noves urbanitzacions de baixa densitat, que a més de comportar un impacte ambiental notablement superior que la urbanització compacta en termes d'ocupació del sòl i consum de recursos, també comporta uns costos més alts de manteniment per als ajuntaments. D'aquesta manera, la construcció de noves urbanitzacions aporta uns ingressos específics als ens locals en el moment de la seva construcció i venda, però uns costos elevats i recurrents a llarg termini per al seu manteniment.

Al capítol 2 s'ha vist que els *ingressos immobiliaris puntuals* representaven per als ens locals de Catalunya al voltant del 13 % dels ingressos no financers el 2005,⁴⁴ però aquest percentatge augmenta fins al 16 % si s'exclou de l'anàlisi el municipi de Barcelona. A més, s'ha vist que en els municipis costaners els *ingressos immobiliaris puntuals* tenien un pes lleument més gran en els pressupostos municipals (18 %) que als municipis d'interior (16 %), mentre que per als municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona tenien un pes menor (10 %) que per a la resta de

⁴⁴ No s'han pogut incloure els ingressos provinents dels convenis urbanístics ni de les taxes per manca de dades desagregades. Tampoc no s'ha pogut diferenciar entre els ingressos per ICIO i IIVTNU provinents de desenvolupaments urbanístics en àrees de nova ocupació i de rehabilitacions, ja que aquestes dades es registren conjuntament als pressupostos.

municipis de Catalunya (16%). L'anàlisi de les dades de les liquidacions dels pressupostos dels ens locals en el període 2001-2005 ha mostrat com els *ingressos immobiliaris puntuals* han augmentat un 89% el seu pes en termes absoluts en aquest període, i un 3,5% en relació amb el total dels pressupostos.

Altres ingressos municipals amb importància des del punt de vista de la sostenibilitat són les taxes, especialment les relacionades amb vectors ambientals, com per exemple les taxes de recollida i tractament d'escombraries o les taxes d'aigua. Tot i que no es disposa de dades desagregades per a cada taxa en concret, les taxes per prestació de serveis van augmentar un 48% el seu pes en termes absoluts en el període 2001-2005, i les taxes per aprofitament especial del domini públic hi van disminuir un 5%, mentre que el conjunt d'ingressos dels ens locals va augmentar un 36%. A més, cal destacar que en el marc legal actual els ens locals disposen d'una considerable llibertat per configurar les taxes municipals, fet que hi possibilita la inclusió de criteris ambientals.

L'IVTM també és un impost de rellevància des del punt de vista ambiental, a causa dels impactes associats a l'ús del vehicle privat. El pes d'aquest impost en relació amb el total d'ingressos municipals ha anat disminuint lleument en els últims anys, tot i l'augment del parc de vehicles. Això té com a causa l'estancament dels tipus aplicables, tot i que en general els ajuntaments no han situat els tipus impositius en els seus límits legals màxims.

En aquest marc es fan algunes propostes per millorar la sostenibilitat de les finances municipals. Les propostes que es podrien desenvolupar sense canvis en la legislació actual es centren principalment a redistribuir el pes de les diverses font d'ingressos i potenciar l'estalvi, amb l'objectiu de disminuir el pes dels ingressos immobiliaris puntuals. Es podria, per exemple, augmentar els tipus de l'IBI, l'IAE o l'IVTM fins als màxims permesos per la llei, assegurar que les taxes per prestació de serveis cobreixen el cost dels serveis prestats, fer un ús superior de les contribucions especials i dels recursos del dret privat, o tractar de reduir el nivell d'impagats. Des del punt de vista de l'estalvi de recursos, es podria ajustar dins del possible la despesa no obligatòria o es podrien introduir mesures per millorar l'eficiència, especialment pel que fa a despeses amb una significació ambiental elevada, com ara les despeses en aigua o en enllumenat. Una altra possibilitat de la qual ja existeixen nombroses experiències seria la inclusió de criteris ambientals en les taxes, tant per ocupació privativa o aprofitament especial de l'espai públic (com ara les taxes d'aparcament) com per la prestació de serveis (taxes de recollida d'escombraries, de pagament per generació, taxes progressives pel consum d'aigua, etc.).

Les propostes amb més incidència sobre les problemàtiques de fons de la fiscalitat municipal exigirien canvis en la legislació. Entre aquestes, se suggereix diferenciar els tipus impositius per a l'ICIO i l'IIVTNU segons si es tracta de nous desenvolupaments urbanístics o de rehabilitacions. A més, es proposa que en el primer cas els ingressos quedin adscrits com a ingressos de capital als pressupostos, per tal que no es puguin destinar a finançar despesa corrent. Una altra possi-

bilitat és diferenciar els tipus impositius de l'IBI i/o de l'ICIO segons l'impacte ambiental dels immobles, considerant entre els criteris la dispersió urbanística o la certificació energètica dels edificis. Una altra proposta és la creació d'un fons de compensació intermunicipal per repartir una part dels ingressos específics associats als processos de nova urbanització, per tal que els municipis que optin per la conservació del medi natural –ja sigui per elecció pròpia o per tenir gran part del territori protegit– no es vegin perjudicats econòmicament respecte d'aquells municipis que optin per polítiques de creixement urbanístic.

També es proposa l'establiment obligatori d'algunes taxes, i es planteja la possibilitat que aquestes hagin de pagar necessàriament el cost del servei. A més, en els costos imputables al servei es podrien comptabilitzar els costos de prevenció o correcció de la degradació del medi a causa de l'activitat associada. Alguns dels exemples més clars en què es podrien aplicar aquestes mesures són la taxa de recollida d'escombraries i la taxa de subministrament d'aigua.

D'altra banda, els ajuntaments han anat assumint en els últims anys serveis que no són de la seva competència i pels quals no reben un finançament específic. Caldria una més gran correspondència entre els serveis prestats pels ajuntaments, les competències per fer-ho i els recursos necessaris per prestar-los, incloent-hi els transferits des d'altres administracions.

En resum, es pot concloure que la configuració del sistema de finançament municipal és determinant per a la sostenibilitat de les hisendes locals. El camp per avançar és notable, ja que per a la formulació actual, les consideracions ambientals van tenir un paper marginal. Els municipis disposen de diverses possibilitats dins de l'actual marc legal, però existeixen diverses propostes més de fons que n'exigirien la modificació i que podrien significar una reforma sensible per a una més gran sostenibilitat. L'especial impacte en les finances municipals i en el medi ambient de l'activitat constructiva han merescut una especial atenció en aquest sentit, però altres propostes relacionades amb diferents vectors ambientals també poden resultar efectives.

Glossari

Base imposable

Quantia del capital, de la renda, la utilitat o la despesa que ha estat establerta legalment i sobre la qual recau un impost determinat.

Despeses corrents

Despeses corresponents als capítols 1, 2, 3 i 4 dels pressupostos. Corresponen a despeses que es donen recurrentment, com ara despeses de personal, manteniment d'instal·lacions, arrendaments, prestació d'alguns serveis públics (per exemple, recollida de residus o subministrament d'aigua), etc.

Despeses de capital

Despeses corresponents als capítols 6 i 7 dels pressupostos. Es donen de manera específica en el moment que l'Ajuntament fa una nova inversió o fa ocasionalment transferències a altres administracions.

Despesa no obligatòria

Es dona en la realització per part de l'Ajuntament d'obres i serveis a les quals no està normativament obligat, com per exemple la construcció i manteniment de llars d'infants o de serveis a la immigració. Els serveis que obligatòriament han de prestar els municipis estan regulats a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local.

Esforz fiscal

Recaptació efectiva en relació amb la capacitat fiscal, entesa com el potencial captador. La Llei de pressupostos generals de l'Estat defineix la fórmula de càlcul de l'esforç fiscal per als municipis.

Impost

Tribut exigít, sense contraprestació específica, sobre negocis, actes o fets de naturalesa econòmica o jurídica que manifesten una capacitat econòmica del subjecte fiscal.

Impost progressiu

Aquell impost que augmenta la quantitat que cal pagar més que proporcionalment quan augmenta el nivell d'ingressos o renda del subjecte passiu. És a dir, és aquell impost que grava més, en termes relatius, els subjectes passius amb menys ingressos.

Impost regressiu

Aquell impost que disminueix la quantitat que cal pagar més que proporcionalment quan augmenta el nivell d'ingressos o renda del subjecte passiu. És a dir,



és aquell impost que grava més, en termes relatius, els subjectes passius amb menys ingressos.

Ingressos immobiliaris puntuals

Ingressos que es produeixen de manera específica en el moment de fer una nova obra o construcció i tenen un baix nivell d'afectació. A l'efecte d'aquest treball, es consideren ingressos immobiliaris puntuals l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres, l'impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana, la venda de sòl de titularitat municipal, les taxes urbanístiques i els ingressos procedents de convenis urbanístics.

Ingressos corrents

Corresponen als capítols 1, 2, 3, 4 i 5 dels pressupostos. En general es tracta d'ingressos que es donen de forma recurrent en el temps, com ara l'IBI, les taxes i les transferències corrents d'altres administracions.

Ingressos de capital

Corresponen als capítols 6 (alienació d'inversions reals) i 7 (transferències de capital) dels pressupostos. Són ingressos que es donen de manera específica i que només es poden destinar a cobrir despeses de capital.

Ingressos/despeses financers

Els derivats de crèdits i altres ingressos/despeses financers.

Municipi turístic

LRDLLHL defineix els municipis turístics com aquells amb una població de dret superior a 20.000 habitants, en els quals el nombre d'habitatges de segona residència supera els habitatges principals, i que no són capitals de província o de comunitat autònoma ni tenen més de 75.000 habitants.

Subjecte passiu

Persona natural o jurídica que, segons la llei, resulta obligada al compliment de prestacions tributàries en les quals es materialitza aquesta obligació a favor del subjecte actiu o l'entitat pública creditora.

Taxa

Tribut el fet imposable del qual és la utilització privativa o l'aprofitament especial del domini públic, la prestació de serveis o la realització d'activitats en règim de dret públic, que afectin, es refereixin o bé beneficiïn de manera particular els subjectes passius, quan els serveis o activitats no siguin de sol·licitud o recepció voluntària per aquests o no es prestin o realitzin per al sector privat.

Tribut

Impost, contribució o qualsevol altra forma d'obligació fiscal.

Referències

- ASSEMBLEA GENERAL DE LES NACIONS UNIDES. *Documento final de la Cumbre Mundial 2005*. [A/RES/60/1]. Naciones Unidas, 2005.
- Associació Catalana de Municipis i Comarques. *Estudis de base per al Manifest de la comissió d'hisendes locals de l'ACM*. 2002.
- BOSCH, N.; ESPASA, M. *La hisenda local a la Unió Europea (UE-15)*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis, 2006.
- DEPARTAMENT D'ECONOMIA I FINANCES. *L'Administració local a Catalunya. Informe econòmic i financer dels pressupostos de la Generalitat per al 2008*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2008.
- CAMPOS PALACÍN, P. “La construcción y la pérdida de valores naturales y culturales en el litoral mediterráneo”. *Ambienta*, núm. 56:18-23 (La revista del Ministeri de Medi Ambient), juny, 2006.
- CHECA GONZÁLEZ, C. i MERINO JARA, I. *Tributos locales*. “Manuales UEX”, núm. 29. Universidad de Extremadura, 1999.
- ESTEBAN CABRERA, M. i SÁNCHEZ MALDONADO, J. “Una propuesta de financiación municipal”. *Papeles de Trabajo*, núm. 28. Instituto de Estudios Fiscales, 2007.
- INIESTA GIRONA, J. J. *Las consecuencias del modelo urbano-turístico de la Costa Dorada sobre los recursos hídricos: el caso de Torredembarra*. Universitat Rovira i Virgili, 2003.
- LLADÓ I GOMÀ-CAMPS, A. *La fiscalidad sobre el consumo del automóvil*. Barcelona. Fundació RACC, 2000.
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA. *Cambios de la ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*. 2006. Disponible a: www.sostenibilidad-es.org/Observatorio+Sostenibilidad/esp/prensa/noticias/CambiosUsos_Esp_CCAA.htm.
- OECD. *Working Group on Waste Prevention and Recycling. Impacts of Unit-Based Waste Collection Charges*, 2006
- PORTO VÁZQUEZ, F.; MARTÍNEZ DE ARAGÓN CALVO, J. I.; ROMERO PEÑA, R. i ALDANONDO OCHOA, P. *La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*. Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 2006.
- POVEDA BLANCO, F. “¿Es posible resucitar el IAE?” *Papeles de Economía Española*, núm. 115:119-137, 2008

- PRADOS PÉREZ, E. *Los municipios turísticos y su financiación tras la reforma de la Ley de Haciendas Locales*. I Congreso Internacional de Patrimonio, Desarrollo Rural y Turismo en el Siglo XXI. Osuna, 2004.
- PUIG VENTOSA, I. (COORD.); ALMAZOR ESCARTÍN, L.; FREIRE GONZÁLEZ, J.; IRAEGUI NAVARRO, J.; ORTEGA CERDÀ, M. i RODRIGO ARIBAU, J. *Costos i ingressos de l'urbanisme per als municipis: metodologia, cas d'estudi i propostes*. Institut d'Urbanisme, Habitatge i Activitats Locals (IUHAL). Barcelona: Diputació de Barcelona, 2006.
- PUIG VENTOSA, I. "Fiscalitat ambiental local". *Gestió Local en Medi Ambient*, núm.1. Barcelona: Fundació Pi Sunyer-Diputació de Barcelona. 2004.
- PUIG VENTOSA, I. "Las tasas de basuras de pago por generación. El caso de Torrelles de Llobregat". *Crónica Tributaria*, núm. 111:135-148. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda, 2004.
- SERVICIO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL BBVA. *Situación Inmobiliaria*. Juliol de 2008.
- SUÁREZ PANDIELLO, S.; BOSCH ROCA, N.; PEDRAJA CHAPARRO, F.; RUBIO GUERRERO, J. J. i UTRILLA DE LA HOZ, A. *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*. Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 2008.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. i FERNÁNDEZ LLERA, R. "El principio del beneficio en la financiación de los municipios españoles. Teoría y práctica". *Papeles de Economía Española*, núm. 115: 81-100, 2008
- TÁBOAS BENTANACHS, M. "Una observació dels convenis urbanístics des del Dret Urbanístic de Catalunya". *Quaderns de Dret Local*, núm. 17. Fundació Democràcia i Govern Local, 2007.
- VALLÉS GIMÉNEZ, J.; PASCUAL ARZOZ, P. i CABASÉS HITA, F. *Endeudamiento local y restricciones institucionales. De la Ley Reguladora de Haciendas Locales a la Estabilidad Presupuestaria*. "Papeles de Trabajo", núm. 3. Instituto de Estudios Fiscales, 2003.
- VILALTA, Maita (coord.) i MAS, Daniel. *La despesa de caràcter discrecional dels ajuntaments i el seu finançament. Exercicis 2002 i 2003*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2006. (Elements de debat territorial, 23).
- VILLORIA, M. *Informe global de corrupción 2006. Referencias a la corrupción urbanística*. Transparency International-España, 2006.
- WCED (World Commission on Environment and Development). *Our Common Future*. Oxford, Oxford University, 1987.

Índex de taules

Taula 1	Classificació dels recursos dels ens locals	23
Taula 2	Totals i percentatge dels ingressos i despeses no financers dels municipis a Espanya i Catalunya el 2005 (milers d'euros).	31
Taula 3	Ingressos provinents de fonts pròpies, fonts transferides i altres ingressos a Espanya i Catalunya, 2005.	47
Taula 4	Import total i percentatge dels recursos municipals relacionats amb l'urbanisme per als municipis de Catalunya, 2005.	48
Taula 5	Evolució dels ingressos nominals no financers de les administracions públiques espanyoles entre els anys 2001-2005	51
Taula 6	Variació de les principals fonts d'ingressos dels municipis de Catalunya, 2001-2005.	52
Taula 7	Percentatge d'ingressos provinents de recursos immobiliaris puntuals respecte al total d'ingressos segons dimensió de municipi, 2005.	58
Taula 8	Ingressos dels municipis costaners i d'interior per capítols (€/hab i percentatge), 2005.	59
Taula 9	Ingressos urbanístics dels municipis costaners i d'interior (€/hab)	60

Índex de figures

Figura 1	Model de transferències de l'Estat als municipis capitals de província o de Comunitat Autònoma o amb més de 75.000 habitants	26
Figura 2	Model de transferències de l'Estat als municipis que no són capitals de província o de Comunitat Autònoma amb menys de 75.000 habitants	27
Figura 3	Classificació bàsica del pressupost municipal i possible destinació dels ingressos.	31
Figura 4	Comparació entre ingressos i despeses corrents i de capital als municipis de Catalunya, 2005	50
Figura 5	Evolució dels ingressos immobiliaris puntuals als municipis de Catalunya, 2001-2005, en milers d'euros	54
Figura 6	Evolució dels ingressos immobiliaris puntuals, els ingressos financers i les despeses de capital als municipis de Catalunya, 2001-2005	55
Figura 7	Ingressos per capítol segons la dimensió del municipi, 2005	57

Figura 8	Comparació entre els ingressos corrents i de capital als municipis de costa i d'interior, 2005	61
Figura 9	Comparació dels ingressos per capítols dels municipis de l'AMB i de la resta de Catalunya, 2005	62
Figura 10	Ingressos dels municipis per capítols i províncies, 2005	63
Figura 11	Ingressos urbanístics i immobiliaris puntuals per províncies, 2005	64

Índex de casos

Estudi de cas 1	Finançament local als països nòrdics	29
Estudi de cas 2	Impost sobre vehicles de tracció mecànica a Madrid	33
Estudi de cas 3	La taxa de pagament per generació de Torrelles de Llobregat	35
Estudi de cas 4	London Congestion Charge	36
Estudi de cas 5	Tribut turístic a França (<i>Taxe de Séjour</i>)	37
Estudi de cas 6	El cas d'un municipi amb el territori totalment urbanitzat: l'Hospitalet de Llobregat	65
Estudi de cas 7	Les taxes relacionades amb l'aigua	73
Estudi de cas 8	Les taxes per estacionament de vehicles	74

Sigles

AMB	Àrea Metropolitana de Barcelona
EMSHTR	Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus
IAE	Impost sobre activitats econòmiques
IBI	Impost sobre béns immobles
ICIO	Impost sobre construccions, instal·lacions i obres
IDESCAT	Institut d'Estadística de Catalunya
IIVTNU	Impost sobre l'increment dels terrenys de naturalesa urbana
IPC	Índex de preus de consum
IRPF	Impost sobre la renda de les persones físiques
IVA	Impost sobre el valor afegit
IVTM	Impost sobre vehicles de tracció mecànica
RDLLHL	Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals
UE	Unió Europea



Publicacions del Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya (CADS)⁴⁵

Amb l'objectiu de difondre el coneixement i la sensibilització sobre el desenvolupament sostenible, el CADS disposa d'un pla editorial que consta de diverses col·leccions: ⁴⁵

Monografies del CADS

Informes periòdics i altres documents de rellevància, elaborats pel CADS.

Aportacions a l'Agenda 21 de Catalunya. El compromís de Catalunya per a un futur sostenible. Fase d'informació (febrer-juny 2001).

Informe sobre l'evolució de l'estat del medi ambient a Catalunya. 1 (aire, aigües continentals i residus).

Informe sobre l'evolució de l'estat del medi ambient a Catalunya. 2 (Litoral, Biodiversitat, Sòl i territori).

Papers de Sostenibilitat

Documents de referència sobre desenvolupament sostenible.

Núm. 1. *Governança sostenible. Aspectes institucionals i de procediment de la sostenibilitat a la Unió Europea. Fòrum Consultiu Europeu sobre Medi Ambient i Desenvolupament Sostenible.*

Núm. 2. *Governance for Sustainable Development. Barcelona Workshop, April 18-19, 2002.*

Núm. 3. *Estratègia de la Unió Europea per a un Desenvolupament Sostenible.*

Núm. 4. *D'una Terra a un món. Recapitulació de la Comissió Mundial sobre el Medi Ambient i el Desenvolupament.*

Núm. 5. *Strategies for Sustainable Development. Roles & Responsibilities along the Global-local Axis. Barcelona Workshop. June 12-13, 2003.* (text en anglès)

⁴⁵ Llista de les publicacions del CADS actualitzada l'1 de maig de 2009.

Núm. 6. *Principis directors per al desenvolupament territorial sostenible del continent europeu. Consell d'Europa.*

Núm. 7. *Institutions for Sustainable Development. Institucions per al Desenvolupament Sostenible. Barcelona Workshop. June 14-14, 2004.*

Núm. 8. CONSELL D'EUROPA. *Conveni Europeu del Paisatge.*

Núm. 9. *Documents de la Conferència sobre el Conveni Europeu del Paisatge en ocasió de la seva entrada en vigor. Estrasburg, 17 de juny de 2004.*

Núm. 10. *Orientacions bàsiques per a la sostenibilitat del turisme europeu. Comunicació de la Comissió al Consell, al Parlament Europeu, al Comitè Econòmic i Social i al Comitè de les Regions.*

Núm. 11. *Directiva marc de l'aigua de la Unió Europea.*

Núm. 12. TORRES i GRAU, Pere. *Governança per al desenvolupament sostenible: de la teoria a la pràctica.*

Núm. 13. CAPDEVILA, Laia; GÓMEZ, Aglaia i GÓMEZ, Dani (coords.). *Canvi climàtic i crisi energètica: solucions comunes. Documents de les jornades organitzades per OCEAS.*

Núm. 14. *Estratègia revisada de la Unió Europea per a un desenvolupament sostenible.*

Documents de recerca

Síntesi d'alguns dels estudis encarregats pel CADS.

Núm. 1. QUERALT i BASSA, Arnau; CAZORLA i CLARISÓ, Xavier: *Els Consells nacionals sobre medi ambient i desenvolupament sostenible. Aspectes introductoris.*

Núm. 2. *La governança per al desenvolupament sostenible a Catalunya. Concepts, requeriments institucionals i elements d'anàlisi.*

Núm. 3. CAZORLA i CLARISÓ, Xavier i TÀBARA, J. David. *Innovació metodològica i institucional en la planificació participativa de l'aigua. Avaluació integrada i aprenentatge social per a la sostenibilitat.*

Núm. 4. *Interrelació entre variables demogràfiques i variables ambientals. Demografia, poblament, mobilitat i modes de vida: Variables d'interès per al medi ambient i el desenvolupament sostenible.*

Núm. 5. *Governance for Sustainable Development in Catalonia. Concepts, institutional requirements and analytic elements. La gobernanza para el desarrollo sostenible. Conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis.*

Núm. 6. PRATS i CATALÀ, Joan. *Estratègies per al desenvolupament sostenible. Lliçons de l'experiència internacional. Estrategias para el desarrollo sostenible. Lecciones de la experiencia internacional. Strategies for Sustainable Development. Lessons from the International Experience.*

Núm. 7. MAYOR FARGUELL, Xavier; QUINTANA LOZANO, Vanesa i BELMONTE ZAMORA, Ricard. *Aproximació a la petjada ecològica de Catalunya. Aproximación a la huella ecológica de Catalunya. An Approximation to the Ecological Footprint of Catalonia.*

Núm. 8. CAMPILLO i BESSES, Xavier i FONT i FERRER, Xavier. *Avaluació de la sostenibilitat del turisme a l'Alt Pirineu i Aran.*

Núm. 9. LERGA FELIP, Maura. *Resolució de conflictes socials de component ambiental. Elements introductoris.*

Núm. 10. PRATS, Joan i TORRES, Pere (dir.); BATLLEVELL, Marta (coord.). *Avaluació de l'Impacte Regulatori: Pràctica internacional i aplicabilitat a Catalunya. Evaluación del Impacto Regulatorio: Práctica internacional y aplicabilidad en Catalunya. Regulatory Impact Assessment: International practices and applicability in Catalonia.*

Núm. 11. FORÉS, Elisenda; SEUBAS, Judit i TORNÉ, Olga. *Catalunya es talvia aigua.*

Núm. 12. FERRAN i MÈLICH, Antoni. *Una iniciativa innovadora en l'ordenació del territori: El Pla Director Supramunicipal de Sostenibilitat de la Mancomunitat de Municipis de l'Alt Penedès*

Núm. 13. MAYOR i FARGUELL, Xavier. *Connectivitat ecològica: elements teòrics, determinació i aplicació. Importància de la connectivitat ecològica com a instrument de preservació de l'entorn d'ordenació del territori a Catalunya.*

Núm. 14. TÀBARA, J. David. *Percepció pública i política del canvi climàtic a Catalunya.*

Documents internacionals

Textos rellevants en matèria de medi ambient i desenvolupament sostenible d'àmbit internacional. L'any 2001, el CADS va reprendre l'edició d'aquesta col·lecció, iniciada pel Departament de Medi Ambient de la Generalitat, en la qual s'havien publicat 7 volums.

Núm. 8. *Els reptes de l'aplicació de la Directiva sobre avaluació ambiental estratègica. Les regions europees davant de la Directiva 2001/42/CE del Parlament Europeu i del Consell, relativa a l'avaluació dels efectes de determinats plans i programes sobre el medi ambient.*

Núm. 9. CONSELL D'EUROPA. *Conveni Europeu del Paisatge.*

Núm. 10. *Els acords de Johannesburg. Declaració de Johannesburg sobre Desenvolupament Sostenible. Pla d'aplicació de les decisions de la Cimera Mundial sobre Desenvolupament Sostenible. Declaració de Gauteng.*

Núm. 11. *Declaració de la Conferència de les Nacions Unides sobre el Medi Ambient Humà. Estocolm, juny de 1972.*

Núm. 12. *Medi Ambient 2010: el futur és a les nostres mans. Programa d'acció per al medi ambient a Europa a començaments del segle XXI.*

Núm. 13. *Canvi climàtic 2001. III Informe del Grup Intergovernamental d'Experts sobre el Canvi Climàtic (IPCC).*

Núm. 14. *Un món sostenible és possible. Fòrum global dels pobles. Declaració de la societat civil. Johannesburg, 24 d'agost – 3 de setembre de 2002.*

Núm. 15. *Conveni sobre l'accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria de medi ambient (Conveni d'Àrhus). Directiva 2003/4/CE i Directiva 2003/35/CE del Parlament Europeu i del Consell.*

Núm. 16. *Aspectes econòmics del canvi climàtic. Resum executiu.*

Núm. 17. *IV informe d'avaluació de l'IPCC. Base científica, impactes, adaptació i mitigació.*

Núm. 18. *Canvi climàtic 2007: informe de síntesi. Resum per a responsables de polítiques.*

Informes del CADS

Núm 1 (TI). *Informe sobre el Canvi Climàtic a Catalunya.* (Text íntegre).

Núm. 1 (RE). *Informe sobre el Canvi Climàtic a Catalunya. Resum executiu.* (Textos en català, castellà i anglès).

Núm. 1 (CD). *Informe sobre el Canvi Climàtic a Catalunya.* CD ROM amb el text íntegre i el resum executiu.

Núm. 2. *La Directiva Marc de l'Aigua a Catalunya. Conceptes, reptes i expectatives en la gestió dels recursos hídrics. La Directiva Marco del Agua en Catalunya. The Water Framework Directive in Catalonia.* (Llibre en català. CD ROM amb els textos català, castellà i anglès).

Núm. 3. *Una estratègia de desenvolupament sostenible per a l'Euroregió Pirineus-Mediterrània: orientacions bàsiques.* (Textos en català, castellà, francès i anglès).

Núm. 4. *Turisme sostenible: experiències europees aplicables a Catalunya.* (Textos en català, castellà, francès i anglès).

Núm. 5. *Informe per a la millora de la gestió dels purins porcíns a Catalunya.* 2008 (Textos en català i castellà).

Núm. 6. *RISKCAT. Els riscos naturals a catalunya. Informe executiu. Los riesgos naturales en Cataluña. Natural Risks in Catalonia.* (Textos en català, castellà i anglès. El CD annex conté set informes d'experts temàtic i un informe sobre el marc jurídic).

Núm. 8. MARTÍN RAMOS, Jesús (coord.). *Ús de l'energia a Catalunya: Anàlisi del Metabolisme Energètic de l'Economia Catalana (AMEEC)*

Memòria del CADS

Memòria institucional del Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya

Memòria 2001-2003

Memòria 2004-2005

Memòria 2006-2007

Coedicions

Informe Planeta Viu (coeditat amb Unesco i Angle Edicions).

Altres publicacions

X un bon clima. Manual per a fer minvar el canvi climàtic i sobre com adaptar-s'hi.

X un bon clima. Calculadora de carboni. Una guia d'acció contra el canvi climàtic.

Si teniu interès en alguna d'aquestes publicacions, podeu consultar-ne el text al nostre web, www.gencat.cat/cads

o bé podeu posar-vos en contacte amb nosaltres

Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya (CADS)

Avinguda Sarrià 30, 1r 3a

08029 Barcelona

Tel. (+34) 93 363 38 67

Fax. (+34) 93 410 09 39

a/e: cads.vicepresidencia@gencat.cat

En aquest document s'analitza la configuració actual del finançament municipal des del punt de vista de la sostenibilitat. Atesa la seva rellevància, es fa un especial èmfasi en els aspectes relacionats amb l'urbanisme i la construcció. Així mateix, s'hi efectua una breu descripció dels diferents ingressos de les hisendes locals i de la seva estructura. A continuació s'analitzen els ingressos dels municipis catalans en el període 2001-2005, especialment dels que són relacionats amb vectors ambientals. Es realitza també una anàlisi dels ingressos municipals per a diferents àmbits territorials: províncies i comarques, municipis de costa/interior i municipis de l'Àrea Metropolitana.

Finalment, es realitzen propostes que podrien contribuir a fer més sostenible el sistema de finançament municipal. Les propostes es divideixen en aquelles que podrien ser aplicades actualment pels ajuntaments i aquelles que requeririen canvis normatius. S'inclouen també alguns indicadors i un qüestionari d'autoavaluació per mesurar la sostenibilitat del finançament municipal.

Paraules clau: hisendes locals, finançament municipal, sostenibilitat, urbanisme, fiscalia ambiental.

CAD



Generalitat de Catalunya
Departament de Vicepresidència

ISBN 978-84-393-8066-5



9 788439 380665