

FINANÇAMENT METROPOLITÀ: EL CAS DE BARCELONA

Núria Bosch

Universitat de Barcelona i Institut d'Economia de Barcelona

Marta Espasa

Universitat de Barcelona i Institut d'Economia de Barcelona

1. Introducció

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

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

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

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

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

2. Trets característics de les àrees metropolitanes³

2.1. Aspectes socioeconòmics

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2. Governança

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

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

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

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

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

2.3. Finançament

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

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

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

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

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

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

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

3. Característiques socioeconòmiques de l'àrea metropolitana de Barcelona

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

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

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

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

Font: Institut d'Estadística de Catalunya

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

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

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

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

Quadre 2 Variables socioeconòmiques, 2010

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

Font: Àrea Metropolitana de Barcelona

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Les despeses de l'AMB

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

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

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

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

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

* Dades del pressupost inicial

Font: Elaboració pròpia a partir de l'AMB

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

6. El finançament de l'AMB

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

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

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

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

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

Classificació econòmica

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

* Dades del pressupost inicial

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

Quadre 5 Ingressos de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

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

* Dades del pressupost inicial

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

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

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

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

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

6.1. Recàrrec sobre l'IBI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2. Taxes i preus públics

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

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

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

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

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

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

6.3. Transferències

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

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

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

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

7. Conclusions

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

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

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

Referències bibliogràfiques

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