

LA HISIENDA

MUNICIPAL: CRISI ECONÒMICA I CRISI DE GESTIÓ

Joaquim Solé Vilanova

Catedràtic d'Hisenda Pública

Director del Màster en Hisenda Autonòmica i Local

Universitat de Barcelona

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La gestió ineficient de determinats ingressos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La bondat de l'actual model de finançament

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les reformes puntuals necessàries

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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