

Fiscalitat ambiental a la política local

Ignasi Puig Ventosa



Programa Ciutats i Persones
Institut de Ciències Polítiques i Socials

Col·leccions CiP

Articles Municipalistes

número 4, 2011



Institut de Ciències Polítiques i Socials
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona

Col·lecció d'Articles Municipalistes

Aquesta col·lecció d'articles digitals és un espai de reflexió sobre els èxits i els reptes municipalistes a la Catalunya d'avui. Es tracta d'una col·lecció no periòdica d'encàrrecs a persones expertes sobre temes candents pel municipalisme; articles acadèmics curts baixats a l'anàlisi pràctic de la realitat i l'actualitat.

Autor

Ignasi Puig Ventosa és doctor en ciències ambientals per la Universitat Autònoma de Barcelona, enginyer industrial superior per la Universitat Politècnica de Catalunya i Master of Science in Monitoring, Modelling and Management of Environmental Change per King's College London. Autor de diversos articles i llibres relacionats amb les matèries de fiscalitat ambiental i de gestió de residus. Treballa a ENT Environment and Management.

Anteriorment ha treballat com assessor al Congrés dels Diputats i com a investigador a l'Organització per a la Cooperació i Desenvolupament Econòmic (OCDE).

Fiscalitat ambiental a la política local

El model de finançament dels Ajuntaments 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). Hi ha dos elements principals que fan que es pugui afirmar que les qüestions ambientals han jugat fins ara un paper molt limitat a l'hora de configurar els pressupostos municipals d'ingressos.

En primer lloc, les consideracions ambientals en la legislació sobre hisendes locals tenen un paper molt limitat. El text original de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals, es va gestar en un moment en què les consideracions ambientals rebien molta menys atenció que en l'actualitat. Amb posterioritat, s'han incorporat algunes reformes amb intenció ambiental - singularment a través de la Llei 51/2002 -, però el seu limitat abast fa que aquest element es pugui seguir considerant avui com a marginal.

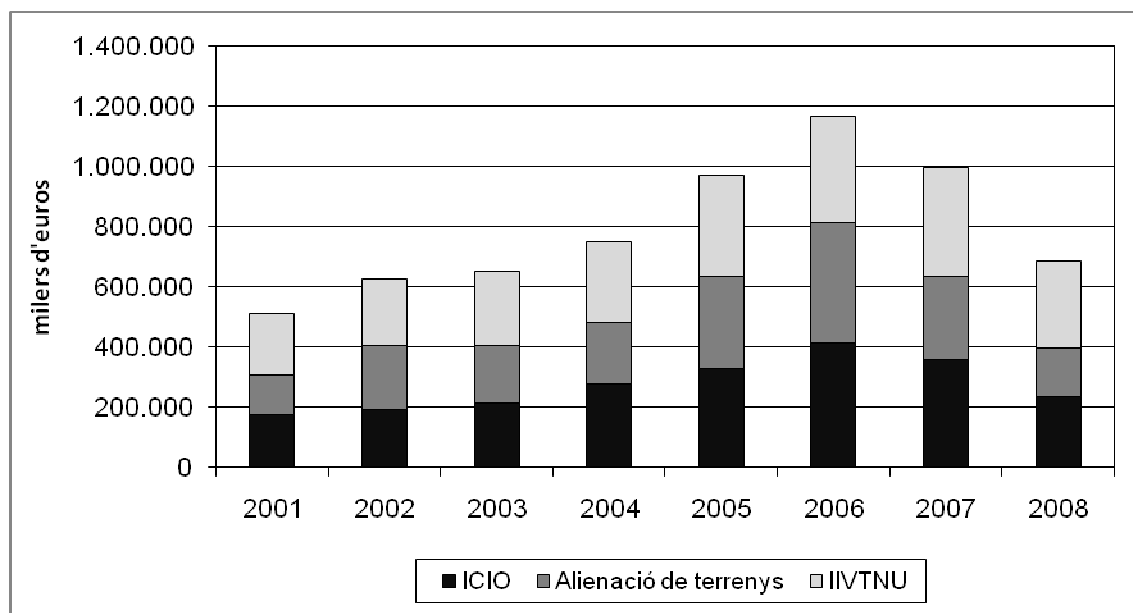
En segon lloc, el finançament de les hisendes municipals havia pivotat de forma important en els ingressos vinculats amb les activitats urbanístiques, especialment en el creixement urbanístic basat en la nova ocupació de terrenys.¹ Aquesta activitat, atesa la naturalesa finita del sòl, és per definició insostenible en el temps. A més, la pròpia activitat urbanística (conjuntament amb els subsegüents usos que es donen al sòl) comporta impactes ambientals importants. Gravar fiscalment l'urbanisme és sens dubte necessari, però, el fet que el beneficiari de la recaptació hagi estat en bona mesura el responsable d'autoritzar el fet urbanitzador, ha ocasionat incentius ambientalment perjudicials cap a urbanitzar en excés. La naturalesa cíclica i la insostenibilitat en el temps d'aquests ingressos es van posar de manifest amb l'arribada de la crisi. I així com fa uns anys els ingressos vinculats amb l'activitat urbanística explicaven en bona part la bonança econòmica de les arques municipals, el seu reduït paper actual explica també en bona part la seva present migradesa.

¹ PUIG VENTOSA, I. (coord.), GONZÁLEZ PUIG, A. "Sostenibilitat i finances municipals. Diagnòstic i propostes per als ens locals de Catalunya". Documents de recerca, 16. Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible (CADS). 2009.

En particular, el problema rau en aquells ingressos que es produeixen de manera específica en el moment de fer una obra o construcció nova i que legalment tenen poques limitacions sobre els usos a què es poden destinar. Són ingressos que es donen un sol cop durant el procés urbanitzador (no recurrentment fruit d'aquest, com pot ser l'Impost sobre Béns Immobles) i que 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 (a diferència, per exemple, d'algunes taxes o de les contribucions especials, que són finalistes). 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.

Els recursos immobiliaris que presenten aquestes característiques són bàsicament l'impost sobre construccions i obres (ICIO), l'impost sobre l'increment de valoració dels terrenys de naturalesa urbana (IIVTNU), la venda de sòl de titularitat municipal i els ingressos provinents dels convenis urbanístics.²

Figura 1. Evolució de la recaptació de diferents ingressos municipals vinculats amb l'activitat urbanística, 2001-2008.



² Els ingressos provinents de convenis no es consideren en el següent gràfic i anàlisi quantitativa, degut a la dificultat d'identificar-los adequadament en els pressupostos de bona part dels municipis.

Aquest tipus d'ingressos van patir un augment del 127% entre 2001 i 2006 a Catalunya, arribant a significar gairebé el 13% del pressupost total dels municipis l'any 2006 (7%, 2008). A efectes comparatius, el seu import va equivaldre al 75% de les despeses en inversions reals el 2005 (36%, 2008).

Cal destacar també que la destinació d'aquest tipus d'ingressos per a finançar despesa corrent –tot i estar permesa legalment– podria ser problemàtica, ja que implicaria que els ajuntaments tindrien incentius per a aconseguir aquest tipus d'ingressos per a poder mantenir el nivell de serveis i altres despeses que es donen de forma 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 de naturalesa extraordinària en el moment de la seva construcció i venda, però uns costos elevats i recurrents a llarg termini pel seu manteniment.

De fet, amb dades del 2005 es veié que en el 42% dels municipis catalans, si no es disposés d'aquests ingressos vinculats amb l'activitat urbanística, les despeses corrents superarien els ingressos corrents.

Certament que la insostenibilitat financera de les hisendes municipals no depèn només de la insostenibilitat ambiental d'aquests ingressos. També hi ha altres causes (p.e. insuficient correspondència entre competències i ingressos per a fer-hi front, excessiva despesa no obligatòria, etc.), però indubtablement el factor analitzat ha sumat en la mateixa direcció.

Propostes per a una major sostenibilitat de les hisendes locals

Malgrat les limitacions de la normativa sobre hisendes locals, hi ha diverses propostes que es podrien desenvolupar en el marc de la legislació actual:³

³ Per a més detalls, vegi's PUIG VENTOSA, I. "Fiscalitat Ambiental Local". Gestió local en medi ambient, 1. Fundació Pi i Sunyer - Diputació de Barcelona. 2004.

- 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 vinculats amb l'activitat urbanística. 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. L'augment del pes d'aquests tributs es podria aconseguir sense augmentar necessàriament la càrrega impositiva global, i introduint-hi aspectes d'equitat social, com ara beneficis fiscals 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 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 major progressivitat en relació amb la renda o la inclusió de bonificacions per a certs col·lectius poden constituir elements de sostenibilitat social.

Tanmateix, les propostes amb més incidència sobre les problemàtiques de fons de la sostenibilitat de la fiscalitat municipal exigirien canvis en la legislació estatal. 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. Les taxes per a les quals tindria més sentit una proposta d'aquest tipus serien la d'escombraries i la de subministrament d'aigua.

- Possibilitar la creació de nous tributs municipals, per exemple sobre el turisme.
- Diferenciar els tipus impositius per a l'ICIO i l'IIVTNU segons si es tracta de nous desenvolupaments urbanístics o rehabilitacions. A més, en el primer cas tindria sentit que els ingressos quedessin adscrits com a ingressos de capital als pressupostos, de manera que no es poguessin destinar a finançar despesa corrent.
- 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 no es vegin perjudicats econòmicament respecte d'aquells que optin per polítiques de creixement urbanístic.
- Modificar la configuració de l'impost sobre vehicles de tracció mecànica per a definir-lo segons les emissions de cada vehicle.

Si bé el legislador estatal disposa d'enormes possibilitats per a configurar les hisendes municipals d'una forma més ecològica, actualment els municipis ja disposen de cert marge per a desenvolupar polítiques de fiscalitat ambiental, les quals té sentit dur a terme, a l'espera que aquestes reformes arribin.