

# EL FINANÇAMENT DE LES ÀREES METROPOLITANES. UNA ESPECIAL REFERÈNCIA AL CAS DE L'AMB

## SUMARI

### **1. Introducció**

### **2. Marc teòric**

2.1. Finançament i competències: què cal finançar?

2.2. Quins principis econòmics cal que es compleixin?

2.3. Tipologia d'ingressos de les àrees metropolitanes

### **3. Una referència al cas de l'Àrea Metropolitana de Barcelona**

3.1. Competències de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

3.2. El model de finançament de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

### **4. Recapitulació i reflexions finals sobre el model de finançament de l'Àrea Metropolitana de Barcelona**

### **Referències bibliogràfiques**

# EL FINANÇAMENT DE LES ÀREES METROPOLITANES. UNA ESPECIAL REFERÈNCIA AL CAS DE L'AMB

## Resum

Les grans ciutats i les àrees metropolitanes han de fer front a unes necessitats de despesa molt diferents a les de la resta de governs locals. En aquest estudi s'analitza, d'una banda, des d'un punt de vista teòric, com s'haurien d'organitzar i finançar les grans aglomeracions urbanes, i més concretament les àrees metropolitanes. D'altra banda, s'analitza el cas concret de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, analitzant quines són les funcions que desenvolupa, i com es finança. L'anàlisi mostra com, en base a les prescripcions de la teoria, seria necessari replantejar el repartiment de competències entre els municipis i l'Àrea Metropolitana de Barcelona, i dur a terme una reforma del seu sistema de finançament, que permetés incrementar el seu volum de recursos i la seva autonomia fiscal.

**Paraules clau:** Grans aglomeracions urbanes, finançament, Àrea Metropolitana de Barcelona.

## 1. Introducció

Les grans aglomeracions urbanes són un pol d'atracció per a persones, empreses i altres institucions, alhora que són el principal motor del creixement econòmic dels països. L'any 2014, el 54% de la població mundial vivia en àrees urbanes, i es preveu que la concentració urbana segueixi creixent. L'ONU (UN-Habitat, 2015) va projectar que l'any 2050 aquesta xifra arribaria fins al 66%. Aquest gran creixement de les àrees urbanes està intensament lligat al seu creixement econòmic (World Bank, 2009; Henderson, 2010). Bona part de la innovació té lloc a les àrees urbanes, les quals poden tenir una mida suficientment elevada com per tenir el grau necessari d'especialització de la força laboral, coneixement, negocis, serveis, infraestructures, institucions i comunicacions (Bird i Slack, 2007).

Aquestes característiques de les grans aglomeracions urbanes fan que els governs de les grans ciutats i de les corresponents àrees metropolitanes hagin de donar resposta a unes necessitats ciutadanes molt diferents de les de les poblacions de menor mida poblacional, ja siguin derivades de l'elevada concentració demogràfica de la població, dels majors nivells de pobresa i desigualtat, o del seu elevat nivell d'activitat socioeconòmica, entre d'altres. A més, els nuclis urbans no només donen servei als seus ciutadans, sinó

també als ciutadans de les poblacions del seu entorn o de la seva àrea metropolitana, i sovint són els motors econòmics d'una regió o país, cosa que també pot incrementar les seves necessitats de despesa de manera considerable.

Per ser competitives internacionalment, les ciutats i les seves àrees urbanes necessiten proveir una gran varietat de serveis, com per exemple transport, aigua, clavegueram, recollida i tractament de residus, seguretat i bombers, parcs, cultura i oci, habitatge social o serveis socials. D'una banda, les grans aglomeracions urbanes atrauen individus amb rendes més baixes i famílies que busquen oportunitats de feina, i que tenen accés a un ventall més ampli de serveis socials especialitzats dels que existeixen habitualment a municipis més petits. Això determina que la demanda de serveis socials, habitatge social o serveis de salut sigui més elevada que a d'altres poblacions. D'altra banda, però, les grans ciutats solen ser també els grans centres de negocis d'un país, i competeixen en l'àmbit internacional. Això requereix que, a més d'una bona xarxa de transports i comunicacions, han de poder oferir serveis que atreguin i retenguin el capital humà altament qualificat, en àmbits com l'educació, els parcs públics o les activitats recreatives i culturals. És a dir, les ciutats necessiten proveir serveis que atreguin els treballadors més qualificats, i contribuir a millorar la qualitat de vida dels ciutadans (Florida, 2002), per la qual cosa també proveeixen un ventall de serveis més ampli que altres governs locals (Bird, 1995). Això les aboca també a haver d'afrontar unes necessitats de despesa diferencials.

A més, en els darrers anys s'ha observat una problemàtica creixent entorn a una sèrie de reptes que han d'afrontar les grans aglomeracions urbanes. En primer lloc, s'estan produint forts increments de preus en el mercat de l'habitatge, que generen processos de gentrificació i una creixent segregació espacial. En segon lloc, les ciutats han de jugar un paper fonamental en matèria de sostenibilitat i gestió de residus. Les ciutats, com a grans concentracions de població i d'activitat econòmica, generen elevats nivells de contaminació i producció de residus. Concretament, les ciutats generen entre el 60% i el 80% del consum d'energia mundial, i són responsables del 70% de l'emissió de gasos generadors de l'efecte hivernacle (UN-Habitat 2016). En darrer lloc, per poder fer front als reptes mencionats anteriorment, les ciutats i les àrees urba-

nes tenen com a repte saber entendre i utilitzar les noves tecnologies en el seu benefici (Vanguardia Dossier, 2018). La creació de *smart cities* gràcies a la utilització del Big Data permetrà analitzar els patrons de consum i d'utilització de béns i serveis públics, la recollida d'informació útil i l'elaboració de polítiques informades i basades en l'evidència.

La mesura en què les administracions públiques poden donar resposta a aquestes qüestions depèn directament de quin sigui el seu volum de recursos i de la seva capacitat per determinar aquest volum i la seva composició. D'acord amb la literatura existent, aquestes especificitats de les grans aglomeracions urbanes fan recomanable que el seu sistema de finançament també sigui específic (Bird, 1980). No obstant això, en pocs països les grans ciutats i les àrees metropolitanes reben un tractament diferent a la resta de municipis (Bahl, 2010). En el cas espanyol, a manca de tractament específic del sistema de finançament per a les grans aglomeracions urbanes i la falta d'autonomia de les ciutats i les àrees metropolitanes per incidir sobre els seus ingressos, fa que el seu marge de maniobra per donar resposta a les creixents necessitats de la seva població es pugui veure molt limitat.

L'estudi que es presenta a continuació té un doble objectiu. D'una banda, analitzar des d'un punt de vista teòric com s'haurien d'organitzar i finançar les grans aglomeracions urbanes, i més concretament les àrees metropolitanes. L'interès se centrarà especialment en les grans aglomeracions urbanes organitzades en dos nivells de govern, el nivell municipal i el nivell metropolità, que és el model al qual s'ajusta l'àrea metropolitana de Barcelona. Més concretament, s'analitzarà quines són les funcions que hauria de desenvolupar, en aquest context, el nivell metropolità de govern, i com s'haurien de finançar aquestes funcions. D'altra banda, s'analitzarà el cas concret de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, analitzant quines són les funcions que desenvolupa, i com es financia. Finalment, s'oferiran una sèrie de reflexions finals sobre els elements que caldria reformar del finançament de l'AMB per tal de millorar la seva autonomia financera i l'eficiència en l'assignació dels recursos.

## 2. Marc teòric

### 2.1. Finançament i competències: què cal finançar?

Per determinar quin hauria de ser el finançament d'una àrea metropolitana, i quines haurien de ser les seves fonts de finançament, és necessari definir prèviament quines haurien de ser les seves competències. D'acord amb el que estableixen Bird i Slack (2007), en les àrees metropolitanes amb dos nivells de govern, com serien l'Àrea Metropolitana de Barcelona o la Greater London, el nivell de govern més alt hauria de ser el responsable de la provisió dels següents serveis:

- **Serveis que beneficien a tota l'àrea en el seu conjunt**, com per exemple, el transport interurbà o les carreteres. D'acord amb el principi d'equivalència fiscal, els límits geogràfics del govern que presta un determinat servei haurien de coincidir amb els límits d'on estan els beneficiaris d'aquest servei, i que són els que contribueixen a finançar-lo.

- **Serveis que impliquen una redistribució de recursos**, com per exemple polítiques d'habitatge social, serveis d'assistència social, d'atenció a la infància, o una política de garantia de rendes (KSNET, 2018). Concretament, la implantació de la política redistributiva en una jurisdicció gran, com seria el cas d'una àrea metropolitana, permetria internalitzar els seus efectes externs i reduir els problemes derivats de la mobilitat de les persones entre municipis en resposta a les polítiques socials de cada municipi. Addicionalment, permetria reduir les desigualtats entre els municipis de la seva jurisdicció.

En general, sembla clar que la mobilitat interjurisdiccional seria més reduïda entre els municipis de fora d'una àrea metropolitana i els de l'àrea, que entre els municipis d'una mateixa àrea metropolitana, per la qual cosa si una política redistributiva s'implantés a tot el territori metropolità, els moviments migratoris en resposta a la implantació d'aquesta política serien probablement més limitats que si aquesta s'implantés a tan sols un o alguns dels municipis de l'àrea. Això faria que les externalitats horitzontals entre municipis fossin més reduïdes, permetent així que el nivell de redistribució s'acostés més al nivell socialment eficient; i que la segregació social o en funció del nivell de renda entre municipis no es veiés incrementat. Això seria cert sempre i quan l'àrea metropolitana englobés tot el territori que seria necessari perquè els diferents beneficis esmentats fossin efectius, és a dir, quan l'àrea metropolitana coincidís amb l'àrea funcional o l'àrea de mercat de treball existent al voltant de les grans ciutats.

- **Serveis que generen externalitats**, com per exemple les polítiques redistributives (mencionades anteriorment), polítiques de medi ambient, salut pública, transport públic, recollida i tractament de residus, serveis de seguretat pública, desenvolupament econòmic o planificació urbana regional. Quan un servei municipal genera externalitats, ja sigui perquè beneficien als usuaris d'altres municipis que es desplacen (externalitats *commuter*) o perquè els beneficis del servei s'estenen més enllà de les fronteres d'un municipi (externalitats *spillover*), és recomanable que el servei el proveeixi un nivell de govern amb una jurisdicció més àmplia, com seria l'àrea metropolitana.

- **Serveis que presenten economies d'escala**, ja sigui en el consum o en la producció, com per exemple habitatge social, salut pública, polítiques de mobilitat i transport públic, provisió i recollida d'aigües, recollida i tractament de residus, o polítiques de prevenció d'incendis, entre d'altres. L'aprofitament de les economies d'escala permet reduir el cost dels serveis per usuari, per la qual cosa sempre seria recomanable des del punt de vista de l'eficiència.

D'acord amb el que estableixen Bird i Slack (2007), el nivell de govern més baix hauria de ser el responsable dels serveis que generen uns beneficis més acotats en l'espai, com serien l'enllumenat públic, el manteniment dels carrers municipals, els serveis de bombers, la planificació urbana local, els parcs públics i instal·lacions d'oci, o les biblioteques.

Aquest model d'àrea metropolitana amb dos nivells de govern té l'avantatge que permet la redistribució entre municipis, alhora que resulta més avantatjós en termes de rendiment de comptes, eficiència i adaptació a les demandes dels ciutadans que el model amb un sol nivell de govern. Permet la coordinació en la provisió dels serveis dels quals és responsable l'àrea metropolitana, i pot permetre una major eficiència en l'assignació de recursos que en el cas de les àrees metropolitanes amb un sol nivell de govern. A més, hi ha un major potencial per garantir la igualtat, donat que la qualitat dels serveis locals no queda restringida per la capacitat fiscal de cada jurisdicció. En general, es poden aprofitar millor les economies d'escala i internalitzar les externalitats en la provisió de serveis transferits a l'àrea metropolitana, la qual cosa pot reduir els costos de provisió i millorar l'eficiència. Així mateix, tenint en compte que la mobilitat dels factors és més reduïda a nivell metropolità, pot millorar l'eficiència en la recaptació d'impostos. També es poden beneficiar d'economies d'escala en l'administració dels impostos.

Per contra, també pot haver-hi costos afegits derivats de la duplicitat en la provisió de serveis i costos de coordinació (Kitchen, 2002). També cal dir que els models amb dos nivells de govern poden resultar menys transparents i crear més confusió entre els ciutadans, que no poden identificar tan fàcilment quin és el nivell de govern que s'encarrega de la provisió dels diferents serveis, tot disminuint també el seu poder per influir en les decisions pressupostàries. Finalment, sovint les àrees metropolitanes no engloben tot el territori que seria necessari perquè els diferents beneficis esmentats siguin efectius. Nova York, Toronto o Copenhagen són exemples on això succeeix.

## 2.2. Quins principis econòmics cal que es compleixin?

Tant la teoria com el sistema comparat posen de manifest que el repartiment dels ingressos entre els diferents governs existents en un Estat ha de ser dut a terme donant compliment a un conjunt de principis econòmics bàsics (Vilalta, 2015). Fonamentalment, són els següents:

- **Principi d'autonomia financera.** Els governs disposen d'autonomia financera si tenen capacitat per prendre decisions sobre quant, com i en què gasten, i sobre quan i com obtenen els seus ingressos. Això només és possible si bona part dels seus ingressos procedeixen de fonts de finançament incondicionades, el que permet l'autonomia financera pel costat de la despesa; i sobretot a través de figures tributàries pròpies, el que facilita l'autonomia financera pel costat de l'ingrés.

Per tant, l'exercici de l'autonomia financera per part dels governs locals suposarà que

una part important dels seus ingressos pugui procedir de diverses figures tributàries sobre les quals disposin de capacitat normativa, així com de capacitat de gestió i d'administració. D'aquesta manera, millora la coresponsabilitat fiscal dels governs locals, fet que facilita el rendiment de comptes davant dels ciutadans i contribueix a reduir els problemes que suposa l'existència d'il·lusió fiscal, és a dir, la no percepció per part dels ciutadans del veritable cost dels serveis que reben de les administracions locals, en aquest cas, de les àrees metropolitanes. De fet, la millora de l'autonomia financera de les administracions locals és necessària per assolir una major eficiència, tant en la prestació dels serveis com en l'obtenció dels ingressos necessaris per finançar-los.

- **Principi de suficiència i equilibri vertical.**

En una situació d'equilibri vertical, el grau de cobertura de les necessitats de despesa amb ingressos potencials hauria de ser el mateix per als diferents nivells de govern (central, regional i local). És a dir, el repartiment competencial i la distribució dels ingressos potencials hauria de produir-se de tal manera que els tres nivells de govern disposin de recursos suficients per poder atendre les competències que els han estat atribuïdes. Quan el repartiment es produeix de tal manera que un determinat nivell de govern subcentral no arriba a cobrir les seves necessitats de despesa mitjançant els ingressos tributaris potencials que li han estat assignats, mentre que al nivell central li ocorre justament el contrari, tant la teoria com el sistema comparat aconsellen l'existència d'una subvenció incondicionada que corregeixi aquest desequilibri.

- **Principi d'equitat horitzontal.** La teoria estableix que una situació d'equitat horitzontal és aquella en què els governs que formen part d'un mateix nivell poden assolir un grau similar (o igual) de prestació dels serveis que tenen atribuïts, demanant als seus ciutadans un mateix esforç fiscal. Si es tracta de garantir aquest principi per a les àrees metropolitanes d'un país, se li hauria de donar compliment mitjançant una subvenció anivelladora procedent d'un nivell de govern superior. En el cas d'Espanya, on fins al moment només s'han constituït dues àrees metropolitanes, no existeix tal mecanisme d'anivellament.

No obstant, resulta rellevant tenir en compte aquest principi d'equitat horitzontal en relació als municipis que formen part de cada àrea metropolitana a l'hora de determinar el seu finançament, especialment si aquest procedeix en part d'aportacions realitzades pels municipis. Concretament, s'haurà d'evitar que per finançar els serveis que proveeixi l'àrea metropolitana en qüestió, els municipis amb menys recursos es vegin obligats a demanar un esforç fiscal més gran als seus ciutadans per rebre un mateix nivell de servei

que els ciutadans dels municipis amb més recursos.

Cal tenir en compte que la definició del criteri d'equitat a aplicar correspon al terreny dels valors, i ha de ser resolt des de l'àmbit de la política. La literatura econòmica i l'experiència d'altres països mostren que es tracta d'una qüestió que admet diferents respostes, sovint difícils de consensuar. A l'Àrea Metropolitana de Barcelona s'estableix el principi de solidaritat segons el qual els beneficis i els costos de viure en l'entorn metropolità s'han de distribuir equitativament entre els seus habitants, independentment del municipi en què visquin.

• **Principi de transparència, coordinació i lleialtat institucional.** Un bon model de finançament ha de disposar de mecanismes tècnics i institucionals adequats per consensuar-lo i aplicar-lo. Tant el disseny com l'aplicació del model de finançament sorgeixen de negociacions polítiques, que seria recomanable que es produïssin amb la major transparència i la menor discrecionalitat possible. Això només és possible si existeixen regles i institucions capaces de dissenyar el model, fer un seguiment del mateix, actualitzar-lo i resoldre els possibles conflictes que al llarg del temps puguin plantejar-se. Per tal de disposar d'un bon marc institucional que permeti i faciliti la coordinació de la presa de decisions que afecten els diferents governs, seria convenient, entre d'altres mesures:

- I. Crear institucions que siguin responsables del seguiment i la supervisió del model. Aquestes institucions haurien de vetllar perquè l'aplicació del model al llarg del temps no suposi un trencament amb el que s'ha pactat a l'any base. Sovint, les decisions d'un govern n'afecten d'altres, per la qual cosa s'han de preveure institucions que vetllin pel compliment del principi de lleialtat institucional.
- II. Establir òrgans de coordinació horitzontal i vertical. És a dir, els governs metropolitans haurien de participar en la presa de decisions que els afectin, juntament amb els altres nivells de govern (central, autonòmic i municipal), així com en òrgans de relació horitzontal (amb les altres àrees metropolitanes).
- III. En la mesura en què un percentatge important dels recursos impositius de les àrees metropolitanes a Espanya procedeix de l'IBI, tal com es veurà més endavant, la base imposable del qual està directament vinculada amb la valoració cadastral dels immobles, està clar que una part important dels seus ingressos depenen de les decisions i el bon funcionament de la Direcció General del Cadastre, juntament amb les dels municipis que formen part de l'àrea. Per

tant, és imprescindible que existeixin espais adequats de col·laboració i coordinació entre les diferents administracions.

### 2.3. Tipologia d'ingressos de les àrees metropolitanes

Si s'observen diferències en les necessitats de despesa que tenen les grans aglomeracions urbanes és raonable pensar que els seus models de finançament i per tant, la forma d'obtenir els recursos haurien de tenir en compte aquestes diferències. Cal tenir en compte que en alguns casos les administracions de les grans aglomeracions urbanes, ja siguin metropolitanes o municipals, estan prenent decisions sobre un conjunt de serveis que afecten un nombre més elevat de ciutadans que el que tenen alguns governs intermedis del mateix Estat. Per exemple, a Espanya hi ha comunitats autònomes (governos intermedis) que tenen una població molt més petita que la de Madrid i Barcelona<sup>1</sup>.

Si bé a la pràctica és possible trobar diferents estructures d'ingrés, la literatura econòmica ofereix un cos teòric que permet establir quines fonts de finançament poden ser les més eficients per a la provisió dels diferents tipus de serveis públics per part dels diferents nivells de govern, i en funció de com estiguin repartides les responsabilitats entre aquests diferents nivells de govern. Així, caldrà tenir en compte la idoneïtat que les àrees metropolitanes es financin amb impostos sobre la propietat, taxes i preus públics, transferències procedents d'altres nivells de govern, endeutament o a través de la provisió publicoprivada dels serveis, la qual cosa dependrà en gran mesura de la seva mida, del tipus de serveis que proveeixen i de les seves competències en provisió d'infraestructures.

En termes generals, els impostos a la propietat poden resultar adients per finançar serveis relacionats amb la propietat, com per exemple, provisió d'aigua, regulació del trànsit o urbanisme; però poden no resultar adequats per finançar serveis com la provisió d'habitatge social o altres serveis socials. Als països escandinaus, on els governs locals acostumen a tenir competències en l'àmbit dels serveis socials, els municipis es financen de manera important a partir d'impostos sobre la renda. En la mesura en què els governs locals també proveeixen serveis que responguin als interessos regionals o nacionals, també estaria justificada l'existència de transferències intergovernamentals. Tal com estableixen Bird i Slack (2007), igual que passa amb les despeses, les necessitats d'ingrés tendeixen a ser diferents a les grans àrees metropolitanes o ciutats, fet que reflecteix la diferent naturalesa i el nivell dels serveis que proveeixen, i la seva major capacitat per obtenir ingressos impositius. Aquestes àrees sovint tenen, o haurien de tenir, una major autonomia fiscal que altres àrees urbanes i rurals, tant per la banda de la despesa, com per la banda de l'ingrés.

En qualsevol cas, a l'hora de configurar el model de finançament d'una àrea metropolitana haurien de tenir-se en compte una sèrie d'aspectes que enumerem a continuació:

<sup>1</sup> Per exemple, la comunitat autònoma de La Rioja té només 315.794 habitants, la de Cantàbria 582.206 i la de Navarra en té 640.647. En realitat només les comunitats autònomes d'Andalusia (8.388.107 habitants), Catalunya (7.522.596 habitants) i la comunitat Valenciana (4.959.968 habitants) tenen més població que la ciutat de Madrid. Aquestes dades corresponen al padró del 2016.

### En relació a la composició de la cistella tributària:

#### a. Taxes i preus públics

En termes generals, les taxes i preus públics són adequats per finançar determinats serveis que són típicament locals, i en els quals és fàcil identificar qui és el beneficiari directe del servei (aigua, clavegueram, recollida i eliminació de residus, transport, oci, electricitat, etc.), i el nivell local de govern les hauria de fer servir sempre que sigui possible (Bird, 2001). Concretament, l'ús de taxes i preus públics permet millorar l'eficiència en la provisió dels serveis, en fer visible per als usuaris quin és el seu cost de provisió. Això és especialment cert en el cas de les grans àrees metropolitanes, donat que permeten que el cost marginal que suposa la millora de l'eficiència en la prestació del servei, es pugui finançar amb un augment de la càrrega que assumeixen els consumidors, tant els residents a la ciutat com els que viuen fora de la ciutat i que també utilitzen el servei. És a dir, permeten internalitzar els efectes externs de tipus *commuter*. Al mateix temps, la utilització de les taxes pot ser un bon instrument que contribueixi a reduir els costos de congestió d'alguns serveis a les ciutats. En el cas de les grans àrees metropolitanes, les taxes i preus públics també poden contribuir a fer un ús més eficient de l'espai.

Habitualment, s'argumenta que el finançament dels serveis amb l'aplicació de preus públics pot tenir efectes regressius, si bé això no és cert per a molts dels serveis que proveeixen les grans ciutats, i dels quals es beneficien en major mesura els ciutadans amb unes rendes més elevades. Així mateix, amb un bon disseny de les taxes i preus públics es pot evitar que generin efectes regressius.

#### b. Impostos

En el cas dels serveis en què no es poden utilitzar taxes o preus públics per al seu finançament, perquè resulta difícil delimitar qui són els seus beneficiaris (cas dels béns públics), els impostos que han de suportar els residents locals de la ciutat poden ser un bon sistema de finançament en el cas dels serveis que beneficiïn exclusivament als residents al municipi.

L'assignació d'impostos que la Teoria del Federalisme Fiscal tradicionalment atribueix al nivell local de govern és molt limitada. Els únics impostos que els atribueix són aquells que són fàcils d'administrar a nivell local, que afecten només els residents locals i que no poden generar problemes de competència, ja sigui horitzontalment (entre governs locals) o verticalment (entre governs locals i no locals). Bird (2008) estableix que un bon impost local hauria de tenir les següents característiques:

- i. La base impositiva hauria de ser relativament immòbil, per permetre les autoritats locals variar els tipus sense perdre part de la seva base impositiva.
- ii. La recaptació hauria de ser adequada per satisfer les necessitats locals i augmentar en el temps en la mateixa mesura que la despesa.

- iii. La recaptació hauria de ser relativament estable i fàcil de predir.
- iv. No hauria de ser possible exportar la càrrega impositiva a no residents, per tal d'assegurar que les decisions pressupostàries són eficients i transparents.
- v. La base impositiva hauria de ser visible per assegurar el rendiment de comptes.
- vi. Els subjectes passius haurien de pensar que l'impost és just.
- vii. L'impost hauria de ser relativament fàcil d'administrar eficientment i efectivament.

Els governs locals en general, i les grans ciutats en particular, necessiten tenir suficient llibertat per poder modificar el nivell i la composició dels seus ingressos, si se'ls vol dotar d'autonomia i fer efectiu el rendiment de comptes. Un impost local seria definit com aquell que és establert pels governs locals, els seus tipus impositius són definits també pel govern local, i són gestionats pel nivell local (Bird, 2008). Ara bé, impostos que reuneixin aquestes tres característiques no són habituals a la pràctica. En alguns països, un impost local pot ser recaptat per cada ens local, però el tipus impositiu i la base són determinats a nivell central o per un altre nivell de govern. Aquest tipus d'impostos haurien de ser millor entesos com impostos centrals o provincials, que es distribueixen entre les ciutats en forma de transferència. Això és especialment cert en el cas en què no hi ha cap connexió clara entre la quantitat que reben les ciutats i la quantitat que es recapta al municipi.

### En relació a les transferències:

En relació a les transferències, és aconsellable que les àrees metropolitanes no tinguin massa dependència de les subvencions procedents d'altres administracions. És important que disposin d'un elevat grau d'autonomia financera que els permeti prendre decisions pel costat de l'ingrés i, per tant, que els permeti poder decidir la seva pròpia política tributària. Per això, el pes de les transferències no hauria de ser massa elevat dins de l'estructura del seu pressupost d'ingressos. És a dir haurien de ser menys dependents i tenir més autonomia de què disposen la resta de governs locals, per prendre decisions sobre com obtenir els seus ingressos.

Cal tenir en compte però, que en determinats països els governs locals i per tant, les grans ciutats, tenen assignades unes competències de despesa superiors als ingressos que poden obtenir amb la seva cistella tributària. En aquests casos, bé s'haurà d'ampliar la capacitat dels governs locals per obtenir els seus propis recursos, o bé caldrà que es dissenyi un bon mecanisme de subvencions incondicionades, que tingui en compte tant la capacitat fiscal com les necessitats de despesa d'aquests governs.

I pel que fa a les subvencions específiques o condicionades, també poden tenir el seu paper dins el conjunt de fonts d'ingressos de les àrees metropolitanes. Per exemple, quan es tracta de finançar serveis com

el transport urbà, que generen externalitats que van més enllà dels seus límits geogràfics. En aquest cas estaria justificat que el govern metropolità rebés d'altres administracions una subvenció específica per finançar aquest tipus de servei. Aquestes subvencions intergovernamentals no estarien, però, justificades en el cas que es destinessin al finançament d'inversions. Al contrari, el finançament per part del govern central d'infraestructures locals pot generar ineficiències i situacions d'inequitat entre regions, que aconsellen que aquestes es financin per part dels propis governs locals.

#### *En relació a l'endeutament:*

L'endeutament d'una àrea metropolitana també mereix ser tractat de forma diferent al de la resta de governs locals. Sovint els governs locals no poden endeutar-se per finançar les seves despeses operatives, si bé sí que es poden endeutar per finançar les seves inversions. Recórrer a l'endeutament no té per què ser dolent si es tracta de finançar inversions que seran utilitzades per generacions futures o per finançar un projecte puntual que per finançar-lo caldria una forta fluctuació dels impostos pagats pels ciutadans. Si bé és possible que els ens locals més petits tinguin més restringit l'accés al crèdit, fàcilment les àrees metropolitanes tindran més capacitat per obtenir préstecs sense haver de fer servir l'assistència de nivells superiors de govern, i en millors condicions. Ara bé, també cal tenir present que l'endeutament limita la flexibilitat dels governs locals, en el sentit que una part del seu pressupost l'hauran de dedicar necessàriament al retorn del deute.

#### *En relació a les contribucions especials:*

Les contribucions especials són taxes que han de pagar els propietaris o promotors de les construccions que requereixen la realització d'obres públiques, i que es destinen a finançar aquestes obres. Com es reparteixi la càrrega entre els constructors i els compradors dels habitatges dependrà de les característiques concretes de les funcions d'oferta i demanda. Segons Slack (2002) les contribucions especials poden incentivar un desenvolupament urbanístic més eficient i desincentivar la dispersió urbana, sempre i quan es calculin de tal manera que reflecteixin adequadament els costos de les inversions.

#### *En relació al partenariat públicoprivat:*

El partenariat públicoprivat consisteix en la participació directa d'un dels sectors en un projecte controlat per l'altre sector. La manera més comuna de partenariat públicoprivat és aquella en què el sector privat s'implica en la provisió de serveis públics, realitzant una part de la inversió inicial en una infraestructura, i encarregant-se de la seva explotació durant un temps determinat, d'acord amb la regulació establerta pel sector públic, i al final del qual la infraestructura es transfereix al sector públic. D'aquesta manera el sector públic pot construir les infraestructures que necessita, sense necessitat de fer front al seu cost i, per tant, sense endeutar-se. Una altra manera de col·laboració públicoprivada es dona quan es contracta al sector privat per a la realització de serveis com la provisió d'aigua, la gestió de residus, la provisió d'infraes-

tructures d'oci o el transport. En aquests casos, les inversions necessàries per a la provisió dels serveis, també anirien a càrrec de les empreses privades.

Les infraestructures a les grans aglomeracions urbanes són essencials per a la prosperitat econòmica, social i mediambiental. Les administracions de les grans aglomeracions no només han de proveir infraestructures com camins, aigua o clavegueram, sinó que també han de proveir tota una sèrie de serveis destinats a millorar la qualitat de vida dels seus ciutadans, com parcs, biblioteques, habitatge social i infraestructures d'oci. D'acord amb el que estableix la teoria econòmica, aquestes infraestructures s'haurien de finançar de manera local, ja sigui mitjançant l'endeutament, contribucions especials, o partenariats públicoprivats.

### **3. Una referència al cas de l'Àrea Metropolitana de Barcelona**

#### **3.1. Competències de l'Àrea Metropolitana de Barcelona**

D'acord amb el que s'estableix a la *Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local*, les àrees metropolitanes són entitats locals integrades pels municipis de grans aglomeracions urbanes, entre els nuclis de població dels quals existeixin vinculacions econòmiques i socials que facin necessària la planificació conjunta i la coordinació de determinats serveis i obres. Així mateix, estableix que aquestes s'hauran de crear i regular mitjançant la legislació de la comunitat autònoma, que haurà de determinar els òrgans de govern i administració, en els quals estaran representats tots els municipis integrats a l'àrea; el règim econòmic i de funcionament, que garantirà la participació de tots els municipis a la presa de decisions i una justa distribució de les càrregues entre ells; així com els serveis i obres de prestació o realització metropolitana i el procediment per a la seva execució.

Així doncs, l'Àrea Metropolitana de Barcelona es va crear a partir de la *Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona*, i va assumir les competències que exercien fins aleshores l'Entitat Metropolitana del Transport (EMT), que tenia com a objecte prestar de forma conjunta els serveis de transport públic de viatgers en el seu àmbit territorial; l'Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus (EMSHTR), que tenia competències sobre el cicle de l'aigua i el tractament i aprofitament dels residus municipals; i la Mancomunitat de Municipis, que tenia com a objectiu harmonitzar les actuacions dels diferents municipis del seu àmbit territorial, amb realitzacions vertebradores de nivell supramunicipal, obres més petites de caràcter local, o el manteniment dels espais naturals i les platges. Per tant, les actuacions que les dues entitats metropolitanes i la mancomunitat de municipis exercien en el seu territori en l'àmbit de les seves competències, es van haver d'estendre a tots els municipis que integren l'Àrea Metropolitana de Barcelona. A aquestes competències se n'hi van afegir, a més, d'altres de noves, especialment en els àmbits d'urbanisme i l'àmbit social.

Com a resultat d'aquest procés, doncs, a l'Àrea Metropolitana de Barcelona li corresponen les compe-

tències heretades de les Entitats Metropolitanas i la Mancomunitat de Municipis, concretament: competències territorials d'ordenació del territori, urbanisme i infraestructures d'interès metropolità (parcs, platges, espais naturals, infraestructures de mobilitat...); planificació i gestió del transport i la mobilitat; i medi ambient i sostenibilitat, on s'inclouen les competències relacionades amb el cicle de l'aigua, els residus i medi ambient. I una sèrie de competències en l'àmbit del desenvolupament econòmic, fomentant l'activitat econòmica, l'ocupació i la creació d'empreses en els camps de la indústria, el comerç, els serveis i els recursos turístics; l'àmbit de l'habitatge, per delegació dels municipis metropolitanas, amb l'objectiu de garantir la solidaritat intermunicipal en aquestes actuacions; i l'àmbit de la cohesió social, que constitueix un dels objectius de la creació de l'AMB i és el principi a través del qual es defineixen les polítiques d'urbanisme, de transport, de medi ambient, d'infraestructures i d'assistència als municipis metropolitanas.

D'aquesta manera, l'AMB va realitzar a l'exercici 2016 una despesa de 652 milions d'euros, a la qual s'hi hauria d'afegir la despesa realitzada per les empreses i organismes autònoms que en depenen, fonamentalment Transports Metropolitanas de Barcelona, i els organismes autònoms del taxi, l'habitatge i AMB Informació. Si s'analitza el destí funcional de la despesa de l'AMB, s'observa que gairebé el 40% es destina al servei de transport públic, que ascendeix a gairebé 242 milions d'euros; el 23% es destina a serveis de benestar comunitari, on s'inclourien els serveis de tractament de residus que realitza l'Àrea Metropolitana de Barcelona, despesa que ascendeix a gairebé 150 milions d'euros; i el 12,6% es destina a habitatge i urbanisme, que ascendeix a gairebé 82 milions d'euros. La resta de programes tenen un pes inferior al 10% en la liquidació del pressupost, i inclouen les despeses de medi ambient, pagament del deute públic, despeses de caràcter general, infraestructures, foment de l'ocupació, serveis socials i promoció social, comerç, turisme i pimes.

### 3.2. El model de finançament de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

D'acord amb el que s'estableix al *RDL 2/2004, de 5 de març, pel que s'aprova el text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals*, les àrees metropolitanas poden establir i exigir taxes, contribucions especials i preus públics, de conformitat amb el que s'hagi previst en les seves normes de creació. A més, l'article 153 estableix que les àrees metropolitanas poden establir un recàrrec sobre l'Impost sobre Béns Immobles en el seu territori, el qual s'exigirà als mateixos subjectes passius i en els mateixos casos contemplats a la normativa reguladora d'aquest impost, i consistirà en un percentatge únic que recaurà sobre la seva base imposable, que no podrà ser superior al 0,2%. Addicionalment, les àrees metropolitanas també es poden finançar amb les subvencions de caràcter finalista que es podran fixar als Pressupostos Generals de l'Estat per al finançament d'aquells serveis específics que constitueixen l'objecte de les àrees metropolitanas, la quantia de les quals es determinaria anualment.

En base a aquest marc regulador estatal, la *Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona*, preveu les següents fonts de finançament: i) els ingressos procedents del patrimoni i altres ingressos de dret privat; ii) el recàrrec sobre l'impost sobre béns immobles, establert per la legislació d'hisendes locals per a les àrees metropolitanas; iii) els altres recàrrecs sobre els impostos dels municipis o de la Generalitat creats d'acord amb la legislació reguladora de les hisendes locals; iv) les taxes i els preus públics per prestar serveis i per dur a terme activitats de la seva competència; v) els cànon i altres drets a favor seu per explotar serveis públics i utilitzar el domini públic metropolità; vi) les quotes urbanístiques i les contribucions especials per executar obres i per establir, millorar o ampliar serveis; vii) el producte de les multes i les sancions; viii) les transferències de la Generalitat i d'altres ens supramunicipals pel que fa a les delegacions de competències que s'acordin; ix) la participació en els tributs de l'Estat i de la Generalitat,

**Taula 1.** El destí funcional de la despesa de l'AMB. Liquidació 2016

	Milers euros	%
Transport públic	241.898	37,1%
Benestar comunitari	149.885	23,0%
Habitatge i urbanisme	81.876	12,6%
Aigua i Medi ambient	60.200	9,2%
Deute públic	48.920	7,5%
Despeses de caràcter general	48.501	7,4%
Infraestructures	7.517	1,2%
Altres*	6.998	1,1%
Foment ocupació	6.262	1,0%
Total	652.056	100,0%

\* Inclou: serveis socials i promoció social, comerç, turisme i pimes.  
Font: Elaboració pròpia a partir de Ministeri d'Hisenda.



**Taula 2.** Ingressos propis de l'AMB, segons la font de finançament. Pressupost 2018

	Euros	%
Ingressos per prestació de serveis	170.249.825,60	24,9%
Recursos propis	143.487.952,35	21,0%
Tribut Metropolità	103.870.863,04	15,2%
Cànons per Aerobus i Bus Turístic	19.585.076,86	2,9%
Cànon AB Empresa Metropolitana	15.000.000,00	2,2%
Altres	5.032.012,45	0,7%
Total	313.737.777,95	45,9%

Font: Elaboració pròpia a partir de l'AMB.

en els termes establerts per la legislació reguladora de les hisendes locals; x) les aportacions dels municipis que la integren; xi) les subvencions i altres ingressos de dret públic; xii) el producte de les operacions de crèdit; xiii) els recursos procedents de la Unió Europea i de programes comunitaris; xiv) qualsevol altre recurs creat per a finançar l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Per tant, en base a la legislació establerta, l'únic tribut que pot fixar l'Àrea Metropolitana de Barcelona és el recàrrec sobre l'IBI, d'un màxim del 0'2%. Actualment, l'AMB està utilitzant aquesta potestat tributària, mitjançant l'aplicació del Tribut Metropolità. Tal com es pot observar en la taula 2, però, aquest tribut representa tan sols el 15,2% del seu pressupost total. Entre els recursos propis de l'AMB s'inclourien també els ingressos derivats de la prestació de serveis, que representen gairebé una quarta part del pressupost (24,9%); i els cànons per l'aerobús i el bus turístic (2,9%), el cànon d'AB Empresa Metropolitana (2,2%)

i altres (0,7%). Entre els ingressos per prestació de serveis estaria inclosa la Taxa Metropolitana de Tractament de Residus, que es regula mitjançant ordenança fiscal metropolitana aprovada anualment, i que es vincula al consum d'aigua potable; i els ingressos obtinguts amb la venda de les targetes de transport per a persones grans i menors de 16 anys.

En conjunt, doncs, els recursos propis de l'AMB, representen gairebé la meitat del seu pressupost d'ingressos, el 45,9%, mentre que les transferències representen el 54,1% restant. Així, aproximadament la meitat del pressupost d'ingressos de l'AMB prové de recursos propis, sobre els quals l'AMB tindria un cert grau d'autonomia per prendre decisions; i l'altra meitat procedeix de transferències, sobre les quals l'AMB no tindria cap marge per prendre decisions.

A la taula 3 s'analitza el detall dels ingressos per transferències que hauria de rebre l'Àrea Metropolitària.

**Taula 3.** Ingressos per transferències de l'AMB, segons la font de finançament. Pressupost 2018

	Euros	%
Aportacions municipals	192.091.632,61	28,0%
Aportacions municipals s/PIE	115.854.955,53	16,9%
Aportacions municipals s/IBI (per inversions)	67.923.641,46	9,9%
Aportacions municipals per serveis prestats	8.313.035,62	1,2%
Altres transferències corrents	167.657.699,87	24,5%
Transferències de l'atm	102.574.800,00	15,0%
Transferències de la generalitat	59.574.275,95	8,7%
Transferències de l'estat	4.853.874,40	0,7%
Transferències dels municipis	290.957,90	0,0%
Transferències d'empreses	194.165,60	0,0%
Transferències de l'exterior	169.626,02	0,0%
Transferències de capital	11.159.429,48	1,6%
Total	370.908.761,96	54,1%

Font: Elaboració pròpia a partir de l'AMB.

tana de Barcelona a l'exercici 2018, en funció de la font de finançament. Tal com es pot observar, aquestes transferències procedeixen en bona part de les aportacions municipals: el 28%. Concretament, es poden distingir els següents tipus d'aportacions municipals:

- Les aportacions municipals sobre la PIE (Participació en els Ingressos de l'Estat), que representen el 16,9% del pressupost total. Les aportacions municipals sobre la PIE es calculen a partir de l'aplicació d'un percentatge establert per a cada municipi, que es va aprovar pel Consell Metropolità de l'AMB el 22 de desembre de 2015. Aquests percentatges es van determinar a partir del que històricament cada municipi aportava a la Mancomunitat, i es troba entorn el 9%.
- Les aportacions municipals per inversions o sobre la base tributària de l'IBI, que representen el 9,9% del total. En realitat es tracta d'una entrada i sortida comptable, ja que es tracta d'una aportació municipal que es destina a fer inversions en el propi municipi, i que executa ell mateix.
- Les aportacions municipals per serveis prestats, que representen el 1,2% del total.

A banda, a la taula 3 també destaquen les transferències procedents de l'ATM i la Generalitat, que representen el 15% i el 8,7%, respectivament. Pel que fa a les transferències de l'Estat, el pressupost de l'AMB preveu una transferència de l'Estat en virtut del que indica la Llei d'Hisendes Locals per a les àrees metropolitanas, que aniria vinculat al manteniment de les platges, si bé aquest pagament no s'ha fet mai efectiu des de que es va pactar a l'any 2011 amb el govern de l'administració de l'Estat.

Per tant, d'acord amb l'anàlisi anterior, el finançament de l'Àrea Metropolitana de Barcelona prové fonamentalment de transferències, que representen el 54,2% del seu pressupost d'ingressos a l'any 2018; de la seva cistella tributària, que representa el 40,2%, que inclou impostos (15,2%) i taxes i preus públics (25,1%); i d'ingressos patrimonials, que representen el 5,6%. A la taula 4, on s'analiza el destí d'aquests ingressos, s'observa que gairebé el 70% és de tipus finalista, de manera que el poder de decisió de l'AMB per decidir en què gastar els seus recursos es limita al 30% dels ingressos. És a dir, l'AMB només té autonomia per decidir en què gastar els ingressos que procedeixen, bàsicament, de les aportacions municipals sobre la PIE o el Tribut Metropolità. La resta d'ingressos és de caire finalista, i s'ha de destinar als serveis de recollida i tractament de residus (23,3%), transport (21,1%), territori (11,6%), aigua (11,4%), medi ambient (0,1%) i altres (0,3%).

Finalment, cal destacar que, en termes generals, la despesa corresponent a aquests serveis, amb l'excepció del servei d'aigua, no es cobreix totalment amb aquests ingressos finalistes, de tal manera que l'AMB ha de destinar els recursos no finalistes de què disposa a cobrir el seu finançament. D'aquests serveis, el més deficitari, i amb una tendència creixent, és el de transports. Aquesta qüestió, limita encara més l'autonomia de l'AMB per prendre decisions de despesa, ja que en certa manera gairebé tots els seus recursos resten condicionats a la prestació dels serveis que realitza.

#### 4. Recapitulació i reflexions finals sobre el model de finançament de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

Les grans ciutats i les àrees metropolitanas han de fer front a unes necessitats de despesa molt diferents a les de la resta de governs locals, que impliquen haver

**Taula 4.** Ingressos de l'AMB, segons la seva capacitat per decidir sobre la despesa. Pressupost 2018

	Euros	%
Finalista	463.633.720,34	67,7%
Residus	159.188.470,45	23,3%
Transport	144.422.481,98	21,1%
Territori	79.334.636,98	11,6%
Aigua	77.836.848,40	11,4%
Altres	2.113.423,98	0,3%
Medi ambient	737.858,55	0,1%
General	221.012.819,57	32,3%
Aportacions municipals s/pie	115.854.955,53	16,9%
Tribut metropolità	103.870.863,04	15,2%
Altres	1.287.001,00	0,2%
Total	684.646.539,91	100,0%

Font: Elaboració pròpia a partir de l'AMB.

de dedicar una gran quantitat de recursos a la provisió de determinats serveis, com el transport, l'aigua, la recollida i el tractament de residus, o l'habitatge, entre d'altres. D'acord amb el que estableix la teoria, algunes d'aquestes funcions s'haurien de dur a terme per part del govern metropolità, per tal de donar compliment al principi d'equivalència fiscal, internalitzar els efectes externs, aprofitar les economies d'escala. Els governs metropolitans també haurien de desenvolupar aquelles funcions que impliquin una redistribució de recursos, per evitar alguns dels efectes negatius que pot generar la realització d'aquestes funcions per part dels governs municipals, com poden ser l'increment de les desigualtats socioterritorials o problemes sobre la hisenda de les seves administracions.

Per tant, d'acord amb aquesta visió, a les àrees metropolitanes amb dos nivells de govern (metropolità i municipal) serveis com el transport públic interurbà o les carreteres intermunicipals; les polítiques de medi ambient, salut pública, o desenvolupament econòmic; el servei de recollida i tractament de residus; i les polítiques d'habitatge social, els serveis d'assistència social o altres polítiques redistributives, entre d'altres, haurien de ser proveïts preferiblement pel nivell de govern metropolità. En canvi, el nivell de govern municipal hauria de ser el responsable dels serveis que generen uns beneficis més acotats en l'espai, com serien l'enllumenat públic, el manteniment dels carrers, els serveis de bombers, la planificació urbana local, els parcs públics i les instal·lacions d'oci o les biblioteques, si bé en el cas de les ciutats principals de les àrees metropolitanes caldria analitzar la idoneïtat que el govern metropolità també participés en el finançament d'aquest tipus d'instal·lacions, que poden acabar beneficiant tota la població de l'àrea.

Si es compara aquesta distribució de competències amb la que existeix a l'àrea metropolitana de Barcelona, s'observa que l'AMB és qui, en línia amb el que estableix la teoria, s'encarrega de la planificació i gestió del transport públic i la mobilitat; desenvolupa les competències territorials d'ordenació del territori, urbanisme i infraestructures d'interès metropolità; desenvolupa polítiques de medi ambient i sostenibilitat, on s'inclouen les competències relacionades amb el cicle de l'aigua, els residus i medi ambient; i desenvolupa també una sèrie de competències en l'àmbit del desenvolupament econòmic i en l'àmbit de l'habitatge, si bé aquestes funcions tenen un pes més limitat en el seu pressupost. Per contra, les polítiques que impliquen una redistribució de recursos entre ciutadans es desenvolupen, en la seva majoria, des dels governs municipals, tot i que existeixin clars arguments econòmics a favor de que aquests tipus de polítiques es desenvolupin a nivell metropolità. Si bé per raons històriques en l'origen de l'Àrea Metropolitana de Barcelona el seu paper ha estat tradicionalment limitat en aquest àmbit, val la pena recordar que un dels objectius de la creació de l'AMB és la cohesió social, per la qual cosa podria tenir sentit que algunes polítiques redistributives que actualment es duen a terme de manera descoordinada entre els diferents municipis de l'àrea metropolitana de Barcelona es centralitzessin cap a l'AMB. Així mateix, caldria plantejar-se si amb la despesa realitzada actualment en les

funcions que té encomanades l'AMB s'està donant una resposta adequada a les necessitats de l'àrea metropolitana, ja sigui en l'àmbit del transport i la mobilitat, en l'àmbit del medi ambient o en d'altres.

Ara bé, cal tenir en compte que amb el model actual de finançament, l'AMB difícilment pot assumir més competències de les que està desenvolupant actualment, o incrementar la seva despesa en les competències que ja desenvolupa. En l'estudi realitzat s'ha mostrat com l'autonomia tributària de l'entitat és molt limitada, tant per la banda de l'ingrés com per la banda de la despesa. Així, per la banda de l'ingrés s'ha vist que l'AMB pot prendre decisions que afecten tan sols el 45,9% dels seus ingressos totals. En aquest sentit, doncs, tindria un cert marge de maniobra per incrementar el seu finançament, per exemple incrementant el seu recàrrec sobre l'IBI dins dels marges establerts, o incrementant els cànon i les taxes que rep per la prestació dels seus serveis. Ara bé, aquest marge és certament limitat, i difícilment permetria una ampliació de les competències de l'AMB o un increment important de la seva despesa. Per la banda de la despesa, s'ha vist que la seva autonomia també és molt limitada, ja que més del 70% dels seus ingressos són de caire finalista, i bona part dels seus recursos no finalistes els ha de dedicar també a la provisió dels serveis deficitaris, com el transport.

Per tant, el desenvolupament i creixement de l'AMB passa necessàriament per la recerca de noves fonts de finançament que, d'una banda, permetin incrementar el seu volum de recursos; i d'altra banda, permetin incrementar la seva autonomia fiscal i la seva responsabilitat fiscal davant els ciutadans. Així, caldria pensar en la possibilitat d'establir nous impostos o taxes ambientals, que permetessin l'AMB desenvolupar polítiques efectives en aquest àmbit; recàrrecs sobre altres impostos de nivells de govern superiors, com l'IRPF, especialment si es pensa en ampliar les competències de l'AMB per incloure polítiques de caire social o redistributiu; o algun impost o recàrrec que estigués relacionat amb l'activitat econòmica que es desenvolupa a l'àrea metropolitana de Barcelona.

A més de cercar noves fonts de finançament, seria necessari replantejar algunes de les fonts de finançament actuals. Així, seria recomanable fer una revisió del Tribut Metropolità, tant per mirar d'incrementar la seva recaptació com per millorar la seva progressivitat, i per incrementar la seva visibilitat davant de la ciutadania. Així mateix, caldria analitzar en detall el càlcul de les aportacions municipals sobre la PIE, els efectes distributius que genera entre municipis, i pensar en el sentit econòmic que siguin els municipis els que financin l'AMB i no els nivells de govern superiors. A més, fins i tot en el cas que es determini que són els municipis els que l'han de finançar, seria necessari establir en base a quin criteri s'ha d'establir aquest finançament, si en base al principi del benefici, o en base al principi de la capacitat de pagament, la qual cosa no està clara actualment. Finalment, seria recomanable reduir la condicionalitat de les transferències que rep l'AMB d'altres nivells de govern, per tal d'incrementar així la seva autonomia fiscal.

## REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

BAHL, R. (2010). Financing metropolitan cities. A UCLG, *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century, Second Global Report on Decentralization and Democracy* (pp. 287-307). Cheltenham: Edward Elgar.

BIRD, R.M. (1980). *Central Local Fiscal Relations and the Provision of Urban Public Services*. Canberra: Australian National University Press.

BIRD, R.M. (1995). *Financing Local Services: Patterns, Problems and Possibilities* (Centre for Urban and Community Studies Major Report No. 31) Toronto: University of Toronto.

BIRD, R.M. (2001). User charges in local government finance. A M. Freire i R. Stren (Eds.), *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices* (pp. 171-182). Washington, DC: World Bank Institute.

BIRD, R.M. (2008). *Tax Assignment Revisited* (International Center for Public Policy Working Paper Series No. 0805). Atlanta: Georgia State University, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies.

BIRD, R.M., i SLACK, E. (2007). An approach to metropolitan governance and finance. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25(5), 729-755.

FLORIDA, R. (2002). *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.

HENDERSON, J.V. (2010). Cities and Development. *Journal of Regional Science*, 50(1), 515-40.

KITCHEN, H. (2002). *Issues in Municipal Finance: Spending, Revenues, Governance, and Administration*. Toronto: Canadian Tax Foundation.

KSNET (2018). Estudi sobre les necessitats de renda als municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Barcelona: AMB, Àrea de Desenvolupament Econòmic i Social.

LA VANGUARDIA (2018). *El poder de las ciudades* (Vanguardia Dossier No. 67). Barcelona: La Vanguardia Ediciones, S.L.

SLACK, E. (2002). Municipal Finance and the Pattern of Urban Growth (C.D. Howe Institute Commentary No. 160). Toronto: C.D. Howe Institute

UN-HABITAT (2015). *Issue Paper on Urban Governance* (HABITAT III Issue Papers No. 6). Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.

UN-HABITAT (2016). *World Cities Report. Urbanization and Development. Emerging Futures*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.

VILALTA, M. (2015). *Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles* (Vol. 3). Barcelona: Edicions Universitat Barcelona.

WORLD BANK (2009). *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, DC: World Bank.