

Conferència Cercle d'Economia

22/11/2001

Els comuns també fan suspensió de pagaments?

Sr. Guillem Sánchez

Gerent de l'Ajuntament de Barcelona

He estat des dels anys 81 al 96-97, sent responsable dels Serveis d'Hisenda de l'Ajuntament de Barcelona, que inclouen tant els ingressos com les despeses. Ho he estat sota noms diferents: coordinador de serveis, delegat de serveis, delegat d'hisenda. En aquests moments, sóc adjunt a la gerència municipal, les meves feines tenen relació encara amb hisenda, per exemple la instauració d'una revisió cadastral en aquests moments. Formo part, també, d'una comissió d'experts que hi ha creada entre el Ministeri i els ajuntaments per a la renovació de la Llei Reguladora d'Hisenda, el nou finançament local. Un tema que l'any 2002 tiraré endavant. Aquests són, una mica, els meus camps d'actuació en aquests moments.

Jo voldria parlar de temes concrets, relacionats amb l'Ajuntament de Barcelona i, una mica abans, emmarcar-ho dins del que és la situació municipal, administrativa, de l'Estat espanyol. Procuraré ser breu. En tot cas, crec que un tema com aquest, es dóna molt, després, a les preguntes, a la relació més directa sobre coses més concretes.

Per presentar una mica la situació de l'Estat espanyol en quant a administracions, es pot dir en aquests moments, que, després de la Constitució del 78, i la conseqüent instauració de la democràcia, **els tres grans estaments de l'administració** són: l'estat central, evidentment, les comunitats autònomes, i els ajuntaments. Aquests són els tres nivells de 'administració, darrera d'ells hi ha eleccions, hi ha electes. Hi ha altres restes d' administració, com poden ser les províncies (que són una mica hereves del règim mateix francès, aquestes províncies són com els departaments); però que, en aquest moment, com poder, són més aviat institucions al serveis dels ajuntaments, d'ajuda als ajuntaments, d'algun tipus de finançament; però, repeteixo, l'estructura de l'Estat espanyol, en aquests moments, és molt més semblant a l'estructura d'un estat federal, que a la d'un estat unitari.

El procés de passar del típic estat absolutament unitari i centralista, a la situació actual, ha sigut relativament ràpid. Ha tingut, com grans trets, un procés de transferències de competències, molt important, de l'Estat cap a les Autonomies, mentre que, al món municipal, no hi havia un increment de les seves competències, sinó, simplement, l'increment vegetatiu derivat de la democràcia, fins i tot, més demandes, més serveis etc.; però, en quant a competències seguia tenint les mateixes.

Això ha arribat a la situació, posat en percentatges de despesa, dels tres nivells d'administració a Espanya, que els ajuntaments es mantenen, des dels anys vuitanta fins ara, al voltant d'un 15-14%, del total de la despesa pública. Pràcticament, el moviment és imperceptible dins del total de la despesa pública, al voltant d'un 14-15%, pràcticament, els últims vint anys, les comunitats autònomes passen, evidentment, d'un zero, diguem, no hi eren, a un 25%.

En aquest moment, les comunitats autònomes, gestionen un 25% de la despesa, fins i tot, si es té seguretat social, un 30%, que és un nivell de despesa semblant al que pot haver-hi en un estat federal en quant a distribució. L'estat central, per tant, en quant a competències o a despeses, ha passat del 85% al 60 % , això amb xifres aproximades i, una mica, per veure el tipus d'evolució que s'ha seguit.

Quins són els trets, pel que després podem veure i que després ens trobarem una mica al final, al fer un resum d'això el procés de.....("s'acaba la gravació)

.....marc de finançament i de despesa,

mentre que, en el cas dels ajuntaments, hi ha hagut només mesures com una Llei d' Hisenda, molt important, a l'any 88, que s'intentava retocar, algun dels temes de les transferències. I, poques coses més, des del punt de vista de institucionalització.

Parlant amb frases molt simples, s'espera, que acabat en aquest moment el procés de les autonomies amb un sistema de finançament molt basat amb els mateixos impostos de l'estat, amb cessió dels mateixos impostos de l'estat, amb cessió de l'IVA, amb cessió de la renda, amb cessió d'impostos especials sobre alcohol, pràcticament el cent per cent de les autonomies, acabada la institucionalització d'aquesta part, arribi l'hora de la discussió dels ajuntaments.

Quins són els trets bàsics del sistema? A Espanya de vuit mil municipis només cinquanta-cinc, tenen més de cent mil habitants. Crec que el problema del minifundisme municipal i del gran nombre de municipis, és també un problema real, no segurament amb la magnitud de les trenta-cinc mil, però sí amb un nombre, són casi sis mil cinc-cents municipis de menys de cinc mil habitants, cosa que fa que hi hagi unes ineficiències grans amb el que és la prestació de serveis donada aquesta grandària.

L'estructura, des del punt de vista de finançament, i des del punt de vista de control de tots els ajuntaments en general, estan basades en el següent: (parlo a partir de la llei del vuitanta-vuit, una llei important, és la que marca el sistema de finançament, evidentment actual, pendent d'aquesta reforma, crec que té un tret bàsic, que els municipis tenen llibertat de modificacions de tipus, dins d'uns marges determinats), o sigui, la llei amb un impost determinat el que dona, és el tipus a aplicar sobre la base imposable, pot anar , parlem d'un cas concret, el cas de l'IBI, des d'un 40% sobre la base imposable sobre el valor, fins en el cas de Barcelona podríem arribar del 0'4% a l'1'30% , aquest sistema de *cano* en el tipus de impostos es repeteix amb tots els impostos municipals.

Quins són aquests impostos municipals? Hi ha només cinc impostos, dels quals tres impostos són obligatoris. En principi, tots els ajuntaments, tenen aquests tres impostos establerts. Aquests tres impostos són: el més important, un **Impost sobre Bens Immobles**, (és semblant a la taxa Foncier francesa),. Si parlem de la part urbana d'aquest impost, (és la que conec, la rústica té unes diferències), es basa, en principi, en un valor cadastral que, a diferència del que passa per exemple a França, està lligat al valor de mercat de l'immoble. En principi, el valor cadastral, que és la base imposable d'aquest impost, té relació amb el valor de mercat. Aquesta relació amb el valor de mercat a partir d'unes ordres, a partir, no d'una llei sinó, d'uns decrets, està establert en aquest moment que la base imposable girarà al voltant del 50% del valor de mercat. Com s'obté el valor de mercat? S'obté per mitjà d'estudis de mercat, per mitjà d'un treball, respecte a quins són els preus de venda, amb tota la dificultat que això comporta. Però, en el cas de Barcelona, s'arriba a una situació relativament homogènia en quant a relacions dels valors de la ciutat i, a partir d'aquests valors, s'aplica el tipus impositiu. Tipus impositiu que, en el cas de Barcelona, podria arribar a l'1'30% del valor i, actualment, està al 0'85%. Per tant, podríem tenir un increment, encara, pràcticament, del 50% del que estem recaptant si arribéssim a aquest límit. Aquest és l'impost més important, és un impost urbà, sigui l'IBI urbà o l'IBI rústic.

L'IBI rústic té una diferència: no es basa en el valor de l'immoble, sinó que es basa en les rendes que generen els terrenys corresponents, és a dir, manté la fórmula. A l'hora de valorar, podem valorar, o en funció del preu que es ven o podem valorar en funció de la capitalització de la renda. En el cas de l'impost rústic, el valor està lligat a les rendes que generen els camps.

El següent impost per ordre d'importància, és l'anomenat **Impost d'Activitat Econòmica**. Aquest és un impost que es gira sobre l'exercici de les activitats econòmiques. Entenem per activitat econòmica, qualsevol organització de les coses per produir algun tema, inclosos els professionals, i els artistes; és a dir, tot el que exerceixi una activitat.

El sistema és, relativament, complicat. Es basa en una fórmula que a França havia existit, anys a, que és la de tarifa en funció de branca d'activitat. O sigui, hi ha diverses tarifes, si és una empresa metal·lúrgica, si és un comerç, i després hi ha un joc on entra també la superfície amb un percentatge relativament petit, llavors sobre aquesta estructura, de la tarifa que és estatal, hi ha dos possibilitats per part dels ajuntaments d'incidir amb més recaptació: per una part, la classificació de les vies públiques dels carrers, pots posar dins dels carrers un coeficient diguem, de carrer des del 0,5 fins a 2, que multiplicarà aquesta tarifa base, i després

un coeficient de ciutat, un coeficient de municipi que te com a número més gran de l'u coma nou (és el que tenim a Barcelona) podent oscil·lar també en aquest cas de 1,3 fins a 1,9, en el cas de Barcelona.

El tercer impost, diguem, per ordre també d'importància, és l'**Impost sobre Vehicles de Tracció Mecànica**, caracteritzat per una quota anual en funció del cubicatge el cotxe, en funció del que es diuen cavalls fiscals, (en un cotxe de 1800, els cavalls fiscals són 12), encara que, no és ben bé, un càlcul tècnic.. és, relativament petit, en quan a recaptació, però costós, perquè és un rebut anual que es va liquidant a cada propietari.

Els altres dos impostos, aquests voluntaris, són, per una part, la **plusvàlua** i, per l'altra, l'**Impost de Construccions**. La plusvàlua, en el seu origen es pagava en funció de l'increment que havien experimentat els terrenys urbans. Una mica sota la filosofia que, un increment de valor amb un terreny urbà és, en gran part, derivat de l'activitat de l'administració pública i, per tant, hi ha un retorn a l'administració de la part d'aquest increment. Aquesta és la filosofia de la plusvàlua de sempre. Actualment el càlcul d'aquest increment de valor, es fa a partir del valor cadastral del sòl, amb uns coeficients d'actualització segons els anys de l'última transferència. En definitiva, ve a ser quasi un impost sobre la transmissió, tenint en compte, això si, el període d'anys que ha estat amb un mateix propietari. L'últim impost és l'Impost de Construccions. És un percentatge sobre el pressupost de l'obra visat pel Col·legi d'arquitectes. En el cas de Barcelona, està al 2'75%, i podríem arribar fins un 4%.

A part dels impostos, l'altra gran font d'ingressos són les **taxes**. Recordem la diferència entre impostos i taxes. L'impost és un ingrés de destí general, que forma parts, mentre que les taxes són contraprestacions directes per uns serveis determinats. Hi ha la taxa de clavegueram, la taxa d'escombraries, les taxes d'escola, les taxes d'ocupació de la via pública, etc.

La tercera gran font són les **transferències de l'Estat**. Un 40% dels ingressos corresponen a les transferències repartit de la següent manera: 30%, participacions en els ingressos de l'Estat, el que abans es deia Fons d'ocupació municipal; 10% transferències de les comunitats o de les diputacions. Les diputacions són un organisme no electe de la província i no formen part de l'estructura de l'Estat.

Els percentatges queden així: 35% de tots els ingressos no financers, correspon a impostos, 25% a taxes i 40% a transferències.

Amb aquesta situació d'ingressos, quines despeses es fan front?

Les despeses habituals d'un ajuntament són, per una part, el que la Llei de Bases en diu Serveis Obligatoris (la guàrdia urbana, la neteja de carrers, la recollida d'escombreries, la pavimentació, la portada d'aigües, que pot ser privada o municipal,...), i, per l'altra part, els serveis, actualment més importants de la ciutat, que són els Serveis Personals. Aquesta és, una mica, l'estructura bàsica de la despesa. La característica en quant a despesa és que, no hi ha una definició de quines coses són les que, forçosament, ha de fer un ajuntament. Estan definits els serveis obligatoris en funció de la població, però, un ajuntament pot entrar a fer qualsevol cosa que sigui de l'interès del veïnat, com a definició de llei.

Com a normes de pressupost, hi ha una diferència, des del punt de vista legal i des del punt de vista a que es poden dedicar certs tipus d'interessos, entre el que és pressupost de funcionament, **pressupost de despeses corrent**, (compra de bens i serveis, interessos, transferències..), i el **pressupost de capital**.

Quina importància té aquesta diferència? En cas d'endeutament, només es pot realitzar per pressupost de capital: bé, per inversions contractades directament des de l'administració, o bé, per mitjà d'una empresa per transferències de capital. Qualsevol venda de terrenys, de patrimoni, que es faci, només pot tenir com a destí el finançament de les inversions. Llavors, per una banda, has de tenir equilibrat, o en superàvit, l'ingrés corrent i les despeses corrents, i l'estalvi que es produeixi, és el que pots dedicar a l'inversió.

Aquest és el funcionament normal, sense entrar en masses tecnicismes, del pressupost d'un ajuntament.

Quins són els controls sobre els ajuntaments? De fet, hi ha dos grans controls. El control jurídic que exerceix el secretari, donar fe dels actes, responsabilitzar-se de la legalitat dels mateixos, etc. I, el control de l'interventor. L'interventor és l'auditor intern de l'entitat local, però, al mateix temps, la seva missió és la legalitat dels actes econòmics. Per tant, fer l'informe corresponent sobre el pressupost, vigilar que guardi els criteris que ha de guardar, si l'endeutament es dedica a allò que va dir que es dedicaria... És qui ha de fer l'informe en el cas de determinades situacions de dèficit. No té cap dependència de l'estat central ni de l'autonomia. Tant el secretari com l'interventor, són funcionaris d'habilitació nacional, sense dependència jeràrquica amb cap altra administració, ni amb autonomies, ni amb l'estat. Estan obligats a vigilar les lleis, la comptabilitat..., però sense, repeteixo, cap dependència jeràrquica.

Quins són els temes vigilats des de sempre, però sobretot des de Mastrich? Els temes de l'endeutament. En aquests moments, i tal i com està la Llei, hi ha una autorització per a endeutar-se sense cap trava, sempre i quant, es compleixen les condicions següents: una, que no sigui un endeutament en moneda estrangera, si és en moneda estrangera sempre necessita autorització; segona condició, una relació d'endeutament que sigui inferior al 110% del pressupost, la suma de l'endeutament a llarg o curt termini ha de ser inferior al 110% del pressupost total de l'ajuntament; tercera condició, el deute curt no pot superar el 30%; quarta condició, l'estalvi corrent ha de ser positiu, és a dir, la diferència corrent entre ingressos i despeses ha de ser positiva. Sempre que es compleixin aquestes condicions, hi ha possibilitats d'agafar préstecs.

Quins són els mecanismes quan es supera el 110%? Els plans de restabliment del nivell de deute, d'una durada de tres anys. (Avui, estava parlant amb el Ministre sobre aquest tema, i hi ha uns 71 ajuntaments en aquest pla de redreçament)

Aquest, ràpidament explicat, és el panorama en el que està inserida l'administració local.

Què passa a l'ajuntament de Barcelona? L'any 91, es situa amb un endeutament molt important, al voltant d'uns tres cents mil milions de pessetes, una quantitat que superava els 110%, i els 120%. Cal assenyalar, que aquest endeutament ve derivat, bàsicament, d'un sistema que, fins l'any 88, era rígid en quant a ingressos, (abans els he parlat d'un sistema d'interval derivat de la Llei del 88 desenvolupada el 92), els ingressos venien exactament igual per a tots els ajuntaments.

L'ajuntament de Barcelona, per una situació històrica lligada a la pèrdua de la República, es va trobar amb una sèrie d'institucions autonòmiques, de museus, d'ensenyaments, d'hospitals, que no van fer cap a l'estat, sinó que les despeses d'aquests àmbits, van fer cap a l'ajuntament. El fet de fer front a aquestes despeses, amb uns ingressos iguals als de Madrid o València que mancaven d'aquestes competències, va acumular un dèficit important. A tot això, es van afegir, encara que no és el més important, els Jocs Olímpics del 92. Els Jocs, van significar una despesa molt important a nivell de neteja, de vigilància; d'una manera més localitzada, una gran despesa amb inversions per mitjà d'una societat. És a dir, es va externalitzar absolutament de l'ajuntament l'activitat dels Jocs Olímpics, de tal manera que, no va significar un deute propi, ni va significar un increment de personal, doncs, era una societat externa qui es va endeutar i ara, estem pagant aquell deute.

Amb aquesta situació d'endeutament fort (a Espanya no existeix la suspensió de pagaments, però de fet, hi havia moments en que creiem estar en aquesta suspensió i arribava final de mes i no sabies de on treure els diners de la nòmina), doncs, en aquesta situació, quines són les **mesures** que es prenen a l'ajuntament de Barcelona? Cal citar dos mesures típiques i pròpies de qualsevol economia domèstica.

Primera: **increment d'ingressos**. A Barcelona es llença el tipus més alt en tots els impostos, Barcelona és el municipi d'Espanya amb l'IAE, l'impost de circulació i l'IBI més alts d'Espanya. Això, automàticament, genera un flux d'ingrés constant, des del 92, d'uns vint milions de pessetes.

Segona: **la disminució de les despeses**, amb el control dels contractes i la disminució del funcionariat. L'ajuntament de Barcelona deu ser l'única administració (d'Espanya segur) que durant aquests anys ha anat disminuint de manera important el número de funcionaris. La manera no ha sigut, evidentment, la regulació de l'ocupació, perquè això no és pot fer amb una administració, sinó incentivar la jubilació, això estava permès en un moment

determinat i, va suposar, una disminució molt important de les despeses, es van amortitzar de seguida. Va ajudar, també, la situació internacional de disminució del tipus d'interès.

Aquests són dos jocs que es van portar a cap. N'hi ha dos més, en tot cas innovadors, que fan l'experiència de Barcelona molt rica. Per una banda, introduir criteris de direcció de tipus gerencial. Es nomena un gerent, a l'ajuntament, responsable de tots els recursos personals, materials, informàtics, econòmics, amb criteris i objectius marcats, (en aquest cas, l'objectiu era un, la disminució del deute). Per l'altra banda, dividir dins del que és l'organització de la part executiva, la part política; diferenciar, clarament, les funcions dels tècnics de les funcions dels polítics.

Això en quant a sistema d'organització. Hi ha molts més detalls, per exemple, anar a un procés de centralització important, sobre tot, amb organismes i empreses, de tal manera que, si parcs o jardins que formaven part de les unitats administratives habituals, amb tots els seus vincles de pressupost, els converties en un institut, amb un pressupost determinat, tu podies fixar aquest pressupost i podies fixar de manera simple els increments que podien haver-hi. Era un control molt més directe que no el control dins de tota la maquinària municipal.

L'altre aspecte és portar un registre econòmic que expressi, de manera fidel, la realitat econòmica de la institució. L'ajuntament de Barcelona, va utilitzar les possibilitats que la llei permet i, al costat del pressupost (que té un criteri de caixa, normalment no és una imatge fidel de la situació econòmica) va construir una comptabilitat com la que pot portar qualsevol empresa privada.

El pla general públic espanyol de comptabilitat, permet aquestes situacions. Malgrat que, a nivell municipal encara no és una aplicació acceptada, l'ajuntament de Barcelona es va llençar per aquest camí, de manera que va utilitzar periodificacions, criteris de meritament, fins al punt que els comptes de l'ajuntament representaven cada mes la situació exacta, cosa que no et dona mai el sistema pressupostari. Per necessitats de l'endeutament extern, els comptes de l'ajuntament pateixen una auditoria, des de l'any 92, per Artur Anderssen i el gabinet tècnic. És a dir, per una empresa multinacional i una empresa nacional. (A la web es pot trobar l'informe anual de l'ajuntament amb aquesta auditoria).

En aquests moments, on estem? Per una banda, s'està en portes d'una discussió a fons del nou finançament local. Tota la discussió, en definitiva, està pendent del traspàs de competències cap als ajuntaments, incrementar el 15% fins arribar al 25% a través de les competències cedides per les comunitats autònomes, arribar a un estat federal.

Dins del tema aquest del nou finançament, hi ha un tema relativament tècnic i que s'ha complicat molt, que és la promesa del President del Govern de treure l'IAE. Treure aquest impost vol dir treure del conjunt de l'Estat, uns dos-cents setanta mil milions de pessetes. El problema està en quins recursos substituiran aquest impost. En el cas de Barcelona, per exemple, aquest és el segon impost en importància després de l'IBI.

L'altre problema, lligat al moment actual de totes les administracions públiques, lligat a la unió monetària, és el problema del dèficit.

A Espanya, el Senat està a punt d'aprovar una llei d'estabilitat pressupostària (la primera que existeix en aquestes condicions), que prohibeix, per llei, el dèficit. És a dir, prohibeix que, l'ingrés no financer sigui inferior que la despesa no financera.

A mi, com em sembla que a tots, el fet de prohibir el dèficit per llei, em sembla una formulació bastant voluntarista. Però, el que sí hi ha darrera d'això, és una voluntat que canviarà, segurament, alguns dels criteris respecte a l'endeutament de l'ajuntament, i, els criteris pels quals s'acaba aprovant el pressupost.

Moltes gràcies.