

La fiscalitat en la gestió dels residus

La correcta gestió dels residus és un servei que es considera responsabilitat directa i intransferible de l'Administració local. El seu finançament recau en els ciutadans que reben el servei, com en tots els serveis de prestació pública i obligatòria. En general, la fiscalitat que afecta els residus està mal explicada i és poc transparent, i només se'n parla un cop l'any (en el moment d'aprovació de les taxes per la classe política o del pagament per la ciutadania). Repassem aquí com funciona el sistema de finançament de la gestió dels residus en el nostre territori: què paguem en el rebut de les escombraries i per què ho paguem.

Text > **FRANCESC CANALIAS FARRÉS**, director del Consorci de Medi Ambient i Salut Pública de la Garrotxa, SIGMA

El cobrament dels costos de la gestió dels residus es determina en forma de taxa anual. Una taxa és un cobrament per un servei i mai pot tenir un preu superior al que es determini com a despesa total del servei, que ha d'estar avalada per un informe econòmic. La taxa és discutida i aprovada anualment pel ple del consistori, posada a exposició pública i, un cop resoltes les al·legacions (en cas que se n'hagin presentat), aprovada definitivament i, per tant, cobrada a tots els que es consideren usuaris del servei (subjectes passius).

Per tant, l'establiment de les taxes no és una decisió potestativa de l'equip de govern, sinó que passa per filtres que garanteixen la participació, la transparència i la seguretat en el valor que es proposa.

Amb tot, és cert que el preu proposat per a la taxa de residus forma part, un any sí i l'altre també, de les discussions habituals que es reproduïxen en els plens municipals (tant si es proposa un increment substancial del cost per suportar un increment del servei com si es proposa el manteniment dels costos i els serveis), amb grups polítics que s'alineen a favor de la proposta i d'altres que ho fan en contra. Moltes vegades, però, aquestes discussions tenen més de

posicionament polític i populisme que de realitat. Si la taxa està avalada per un estudi de costos i aquest està correctament justificat, és força obvi que la discussió sobre el valor real de la taxa és inútil i que, en tot cas, caldria parlar dels serveis a prestar (la seva necessitat, la seva qualitat, la seva freqüència...). S'acaba parlant dels serveis, però per considerar que s'han d'incrementar i millorar sen-

se augmentar el valor de la taxa; un exercici que no defuig el que podem considerar la quadratura del cercle.

Com s'estructura l'estudi de costos

Fins avui, els estudis de costos parteixen de les necessitats de despesa associades als serveis, siguin per imputacions directes (prestació del servei pel municipi) o bé pel valor dels contractes amb els concessionaris re-



>> Incineradora de Campdorà.

sultants dels concursos públics (adjudicacions dels serveis).

Aquests costos poden variar d'un any al següent per canvis contractuals, però també per l'entrada en funcionament de nous serveis o canvis en els serveis existents (reforços, millores...). Tot plegat, juntament amb la necessitat de disposar de recursos econòmics suficients per fer front a possibles imprevistos i amb els costos derivats de les amortitzacions tècniques dels equips utilitzats, compon els capítols de despesa.

Pel que fa als capítols d'ingrés, es componen de les imputacions de cost que hauran de suportar les activitats econòmiques, que responen a situacions molt diferenciades i singulars segons els municipis, i les imputacions als habitatges particulars.

Les imputacions als habitatges tenen un seguit de particularitats dependent de cada municipi, però en general tenen poc a veure amb la producció i els nivells de selecció dels residus. S'estableixen preus diferencials per estar jubilat, per viure fora del nucli, per ser família nombrosa, per viure en un barri o un carrer determinat, segons el nivell de renda... Igualment, es poden imputar costos als habitatges buits, partint de la lògica que en qualsevol moment poden ser productors de residus i que, per tant, cal que el municipi tingui els sistemes de gestió preparats per poder oferir el servei.

A més d'aquesta estructura bàsica d'establiment de les taxes, s'han de considerar altres aspectes, com ara els efectes dels retorns de recursos per a la selecció de residus o els costos del cànon de deposició.

Els retorns per a la selecció: els sistemes integrats de gestió (SIG)

Una estratègia derivada del concepte bàsic de *qui contamina paga* (que, de cap manera, podem confondre amb el concepte de *qui paga té dret a contaminar*) es transcriu en els residus amb el que es coneix com a *responsabilitat ampliada del productor*. És a dir, les empreses responsables de posar al mercat determinats materials que han de ser seleccionats (envasos de plàstic, brics, llaunes...) han de contribuir econòmicament al seu reciclatge.

Per fer-ho, es constitueixen els anomenats *sistemes integrats de gestió* (SIG); organismes en què els operadors

La rigidesa dels costos

Els costos es distribueixen en diverses partides, si bé amb un elevat nivell de rigidesa. Els costos tenen un elevat component fix (personal, amortitzacions de vehicles, assegurances...), fins a un 80 % del total de la despesa de gestió, i un baix percentatge de variable. Això fa que la

gestió dels residus tingui uns costos poc lligats a la producció (sobretot en relació amb les recollides, que suposen entre el 50 i el 70 % del total) i tingui més a veure amb la freqüència, les recollides i altres paràmetres que es pot considerar que estan relacionats amb la qualitat del servei.



>> L'abocador de Solius, el 2013.

Font: AJUNTAMENT DE GIRONA. CRDI. EL PUNT AVUI (LLUÍS SERRAT).

i productors arriben a acords respecte al cost de la recollida i el reciclatge de determinats materials a seleccionar.

La relació entre els ens locals i els SIG és intermediada per l'Agència de Residus de Catalunya (ARC) i, en general, és tortuosa, ja que els interessos dels uns i els altres no són coincidents; els uns volen destinar els mínims recursos al finançament dels materials seleccionats i els altres volen sistemes efectius de qualitat i que garanteixin el màxim de selecció. Les normes legals marquen percentatges obligats de recuperació, però els productes posats al mercat són en general poc coneguts i la informació és poc transparent. De tota manera, la convivència és obligada, i, per tant, solament el pas del temps i la pressió en la millora de la selecció són capaços de posar les coses al seu lloc.

No és aquest l'espai ni el moment per passar revista al problema particular entre els SIG i l'Administració local. El que convé posar de manifest, però, és que els retorns efectius que reben els

governos locals dels SIG no compensen els costos que el desplegament de les recollides suposen en la gran majoria dels casos. Aquesta realitat dona com a resultat un dèficit que ha de ser cobert per la taxa.

La manera de garantir la selecció dels residus

És una evidència que els sistemes simples, l'abocament i el cobriment dels residus en massa, seran sempre més econòmics que qualsevol altre mètode, mentre no es considerin les externalitats assumides en aquest model de gestió, com el valor dels materials abocats, el risc que suposen per al medi les fuites i els vessaments o les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle.

No obstant això, les normes i les lleis aprovades ja no permeten l'abocament dels residus en massa i sense selecció. Per assegurar el compliment de la norma i l'avanç en la millora de la gestió, s'ha creat i posat en funcionament el cànon de deposició de residus als sis-

temes finalistes (abocadors i incineradores). Aquest cànon, que es defineix com de marcat caràcter ecològic, s'ha creat com a estratègia per encarir els sistemes de tractament finalistes en massa (sense selecció prèvia) i amb la voluntat d'assegurar una compensació acceptable pels increments de costos de les recollides orgàniques i pel finançament parcial de les necessitats de reposició i manteniment de les infraestructures de tractament. Per tant, encareix l'entrada en els sistemes finalistes i compensa la millora en la reducció i selecció dels residus.

Aquesta actuació ha suposat amb el pas del temps un autèntic revulsiu, que ha comportat la millora en la implantació dels sistemes de selecció. El cànon arribarà, d'acord amb el que s'ha aprovat en el PRECAT20, fins als 47,5 €/tona de material entrat. Aquesta quantitat, sumada als costos reals dels sistemes finalistes, fa que comenci a ser més econòmic pensar en l'aplicació de sistemes de tractament i recupera-

ció de material previs a l'abocament o incineració.

Es preveu que aquest cànon, amb la revisió del PRECAT, augmenti de manera considerable. No podem perdre de vista que el seu destí és retornar recursos als municipis per finançar les recollides i la reposició de les infraestructures. Per tant, haurà d'incrementar-se penalitzant de manera significativa aquells municipis que quedin fora de les millores en la selecció, ja que si disminueixen els residus entrats en els sistemes finalistes, minven els recursos recaptats, però les necessitats de retorn segueixen essent les mateixes.

En definitiva, amb el cànon hi ha un transvasament inicial de recursos cap als municipis que fan més bé la minimització i la selecció (reben més retorns), procedent dels que ho fan pitjor (que resulten pagadors nets). De tota manera, la tendència esperable en un futur hauria de ser un balanç neutre per a tots els ajuntaments degut a la millora generalitzada.

Són possibles i tenen sentit les bonificacions?

Sobre una taxa es poden aplicar bonificacions; cal plantejar-se si és convenient i té sentit aplicar-les en la gestió dels residus. Considerant que la minimització i la selecció dels residus és una obligació del productor (en el cas domèstic, una obligació directa del ciutadà), no és lògic aplicar bonificacions per fer una cosa correctament quan es té l'obligació de fer-la.

A més, aquesta raó està reforçada per la consideració que la taxa permet la imputació, com a màxim, del cost real del servei. Això significa que si apliquem bonificacions a una determinada gestió dels residus estem generant un dèficit evident en el sistema que algú haurà de finançar; en general, tots nosaltres en conjunt, mitjançant els pressupostos municipals.

Un nou model hauria de fer factible actuar en el sentit contrari: proposar un sobrecost per la gestió ineficient dels residus (per la major producció



>> Pila de deixalles extretes l'agost de 2016 de la bassa Saloma dels aiguamolls de l'Empordà.

Font: AJUNTAMENT DE GIRONA. CRDI. EL PUNT AVUI (ESTEVE CARRERA).



>> Vehicles per a la recollida d'escombraries a Sant Feliu de Guíxols.
Font: AJUNTAMENT DE GIRONA. CRDI. EL PUNT AVUI (EMILI AGULLÓ).



>> Deixalles i cartrons acumulats al centre de Girona per la vaga general del 2012.
Font: AJUNTAMENT DE GIRONA. CRDI. EL PUNT AVUI (DANI VILÀ).

o per la no selecció). Aquest model s'haurà de justificar en els estudis de costos, fent visible el sobrecost que comporta. Per tant, ens cal entendre que els residus tenen un cost i que amb aquest cost s'assumeix que els usuaris dels serveis en fan un ús correcte; no fer-ho comporta un sobrecost que haurà d'assumir qui no faci l'ús definit del servei.

Com millorar la imputació de costos
És fàcil entendre que la distribució dels costos que tenim avui, repartida entre

els usuaris de forma més o menys proporcional i poc lligada a la producció dels redius, no incentiva a minimitzar ni a seleccionar els residus. La millora en la gestió hauria d'establir el valor de la taxa en funció de la producció i els nivells de selecció de residus. D'aquesta manera, el repartiment dels costos tindria un efecte incentivador per a la ciutadania, ja que com menys residus es produïssin o més bé se separessin, més just seria el cost de la taxa.

Fa temps que es treballa en aquesta línia, però sense gaire èxit. Hi ha dife-

rents esculls: el mateix concepte de la taxa, que no considerava en el moment de la seva creació la minimització i la selecció com a paràmetres a tenir en compte en l'establiment del preu, i encara un altre de més important, la dificultat de poder saber la producció i el nivell de selecció real de cada una de les unitats productores de residus per tal d'aplicar les taxes diferenciades. Fins avui no tenim el que podríem considerar un comptador de la producció de residus prou fiable, l'únic sistema que faria factible poder imputar els costos de gestió segons la producció i la selecció.

És possible aplicar un model fiscal més just en relació amb la producció i la selecció de residus?

Amb les eines actuals entenem que és factible poder començar a aplicar sistemes d'imputació de costos diferencials en la gestió dels residus. Tanmateix, el pas dels sistemes actuals a sistemes capaços de diferenciar segons el grau de producció i selecció no es pot fer de manera automàtica i ràpida.

D'una banda, s'ha de considerar el que pot comportar el canvi per a les hisendes municipals (en general, la partida de despesa de residus és, si no la més elevada, una de les més elevades dels pressupostos municipals). D'altra banda, s'ha de garantir la seguretat jurídica en l'aplicació de les taxes per a tota la ciutadania. I, finalment, la gestió dels padrons, de les queixes i de les reclamacions ha de ser assumible des d'un punt de vista tècnic de gestió.

Tot plegat comporta modificacions en els sistemes de control i inspecció, en la configuració de bases de dades i en la seguretat de tots els sistemes. De tota manera, estem embrancats a aconseguir un sistema efectiu i amb un cost assumible, que permeti la imputació del pagament diferenciat segons la participació en els sistemes, com a primer pas per avançar cap a un sistema real de pagament per generació.

Ens mou a fer-ho, a més de la necessitat de millorar l'equitat en l'aplicació de la taxa, el fet de poder donar resposta a una situació que avui ens planteja la ciutadania (amb raó o sense): «jo ja selecciono de manera correcta els residus, però el meu veí no, i al final els dos paguem el mateix». El model que estem implantant ha de donar resposta efectiva a aquesta situació.