

## LA HISENDA LOCAL A CATALUNYA: EVOLUCIÓ RECENT, SITUACIÓ ACTUAL I PRINCIPALS REPTES

Maite Vilalta Ferrer\*

### Resum

En aquest treball es descriu i s'analitza la situació actual de la hisenda local a Catalunya, especialment la dels municipis, per tal d'identificar quins són, a dia d'avui, els principals reptes que caldria afrontar. La realitat a la qual han de fer front actualment els ajuntaments és ben diferent, en molts aspectes, de la que hi havia quan es van aprovar les principals lleis que determinen tant el seu marc competencial com el seu model de finançament. L'escrit aporta reflexions sobre el paper que hauria de tenir el nivell de govern local dins del conjunt del sector públic català, sobre el tipus de competències que podrien assumir els municipis, sobre el seu grau d'autonomia financera i sobre la necessitat de donar compliment a un cert principi d'equitat intermunicipal. Tot això, tenint en compte aspectes com el marc competencial dels municipis, la seva mida i l'existència d'un elevat nombre d'entitats supramunicipals.

Paraules clau: Finançament municipal; descentralització fiscal; hisenda local.

## LOCAL FINANCE IN CATALONIA: RECENT EVOLUTION, CURRENT SITUATION, AND MAIN CHALLENGES

### Abstract

*This paper describes and analyses the current situation surrounding local finances in Catalonia, placing special emphasis on municipalities, in order to identify the main challenges in need of a solution today. The realities currently faced by city councils are, in many respects, quite different from when the main laws determining both their jurisdictional framework and their financing model were approved. This paper provides reflections on the role local government should play within the entirety of the Catalan public sector, as well as on the type of competences municipalities could assume, their degree of financial autonomy and the need to adhere to a certain principle of inter-municipal equality, while taking into account aspects such as municipalities' jurisdictional framework and their size, and the existence of a large number of supra-municipal entities.*

*Key words: Municipal financing; fiscal decentralization; local finance.*

---

\* Maite Vilalta Ferrer, professora titular del Departament d'Economia Pública, Economia Política i Economia Espanyola, investigadora de l'Institut d'Economia de Barcelona i vicerectora d'Igualtat i Acció Social, Universitat de Barcelona. Facultat d'Economia i Empresa, c. John M. Keynes, 1-11. 08034 Barcelona. [mvilalta@ub.edu](mailto:mvilalta@ub.edu).

Article rebut el 09.11.2018. Avaluació cega: 10.11.2018 i 18.11.2018. Data d'acceptació de la versió final: 03.12.2018.

**Citació recomanada:** Vilalta Ferrer, Maite (2018). La hisenda local a Catalunya: Evolució recent, situació actual i principals reptes. *Revista Catalana de Dret Públic*, (57), 97-112. DOI: [10.2436/rcdp.i57.2018.3236](https://doi.org/10.2436/rcdp.i57.2018.3236).

## **Sumari**

Introducció

1 El pes del sector públic local a Catalunya

2 El marc competencial dels municipis

3 Una descripció del comportament de la despesa municipal

3.1 El destí funcional de la despesa dels ajuntaments de Catalunya

4 L'autonomia financera dels municipis de Catalunya: la importància dels tributs municipals

5 L'equitat entre els governs municipals: el paper de les transferències dins del model de finançament dels municipis

6 Les relacions entre la hisenda de la Generalitat de Catalunya i la hisenda municipal

7 Reflexions finals a títol de conclusió

8 Referències bibliogràfiques

## Introducció

El procés de descentralització fiscal iniciat a l'Estat espanyol a partir de la Constitució del 1978 s'ha centrat bàsicament en la creació de l'anomenat *Estat de les autonomies*. El traspàs de competències s'ha produït, quasi exclusivament, en una única direcció: del Govern central als governs autonòmics. I els esforços destinats a dissenyar un model de finançament per a les comunitats autònomes contrasten amb els esmerçats a dissenyar un model de finançament per als governs locals i, més concretament, per als municipis.

Els ingressos de què disposen actualment els municipis de Catalunya procedeixen d'un model de finançament establert per una llei estatal de l'any 1988 que va ser reformada, només en part, l'any 2002.<sup>1</sup> Ens trobem, doncs, davant d'un cert immobilisme en relació amb la fiscalitat del nivell local de govern. La realitat dels municipis ha canviat significativament respecte a la que hi havia fa més de trenta anys. Avui els ajuntaments donen resposta a noves necessitats ciutadanes fruit tant dels darrers canvis socials i tecnològics com dels nous reptes que planteja un món cada vegada més globalitzat. Els reptes que avui tenen davant seu els municipis de Catalunya difícilment poden ser abordats amb eines que van ser dissenyades a final del segle XX.

L'objectiu d'aquest escrit és, precisament, descriure els principals elements que determinen la situació actual de la hisenda municipal catalana per tal de comprovar quins són els seus principals reptes i, per tant, els principals canvis que caldria dur a terme.

L'escrit conté set apartats. En primer lloc, es descriu el pes que tenen els governs locals dins del conjunt del sector públic local català. En el segon apartat es fa una breu descripció del marc competencial dels municipis, i en el tercer es descriu el comportament de la seva despesa. El quart i cinquè apartat es destinen a l'anàlisi de dos aspectes clau del model de finançament municipal: la seva autonomia fiscal i el grau de compliment d'un principi d'equitat intermunicipal. En el sisè apartat es fa referència al tipus de relacions fiscals existents entre la Generalitat de Catalunya i els governs locals. I, finalment, l'últim apartat conté una reflexió a títol de conclusió.

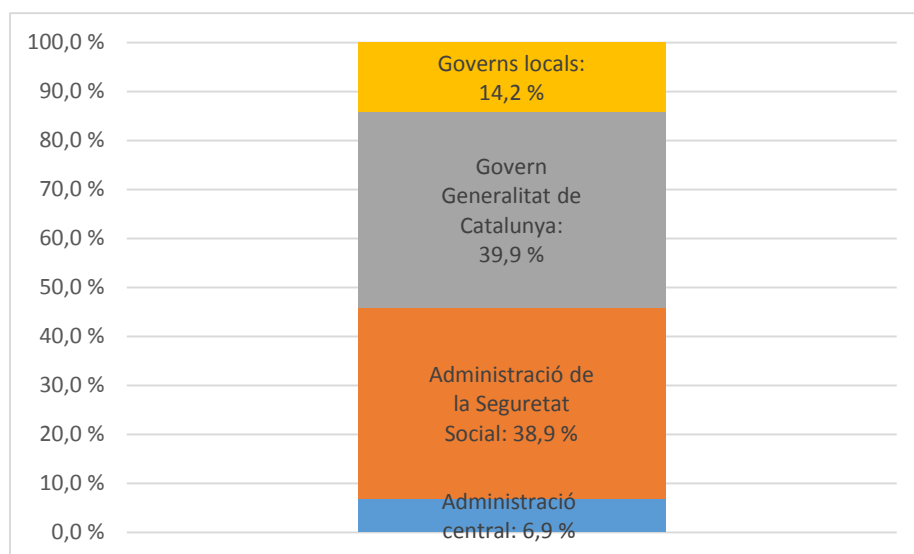
### 1 El pes del sector públic local a Catalunya

Un dels indicadors que s'utilitza per mesurar el pes dels diferents nivells de govern que integren un estat compost és el pes que té la despesa pública duta a terme per cadascun d'ells. L'any 2014 la despesa pública a Catalunya va ser d'un total de 75.740,88 milions d'euros, dels quals, tal com mostra el gràfic 1, un 14,2% correspon als governs locals.

La despesa duta a terme per la Generalitat de Catalunya representa el 39,9% del total. Així doncs, governs locals i Generalitat duen a terme, conjuntament, més de la meitat de la despesa pública que es fa Catalunya (el 54,1%). La resta correspon a la duta a terme per l'Administració central (un 6,9%) i per l'Administració de la Seguretat Social (un 38,9%).

<sup>1</sup> Llei 51/2002, de 27 de desembre, de reforma de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals; Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals.

Gràfic 1. Despesa pública a Catalunya per nivells de govern. % sobre el total. Liquidació 2014



Elaboració pròpia a partir de Generalitat de Catalunya (2017), *Els resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central els anys 2013 i 2014*; i Ministeri d'Hisenda, <http://serviciostelematicosext.minhap.gob.es/SGCAL/entidadeslocales>.

Durant els anys vuitanta el pes del nivell local de govern en el conjunt de l'Estat estava al voltant d'un 12%. Per tant, la presència dels governs locals no ha canviat gaire al llarg dels anys. I el que ha passat a Catalunya no és gaire diferent del que ha succeït al conjunt de l'Estat. S'ha produït un important procés de descentralització de la despesa pública, però ha anat en una sola direcció: del Govern central a la Generalitat de Catalunya, que ha assumit la prestació dels principals serveis que configuren l'estat del benestar (sanitat, educació i serveis socials).

El pes de la despesa duta a terme per l'Administració central a Catalunya és d'un 6,9%, i la de l'Administració de la Seguretat Social és d'un 38,9%. Així doncs, es pot dir que el repartiment de la despesa pública a Catalunya per nivells de govern és 46%-40%-14% (percentatges corresponents al Govern central, la Generalitat de Catalunya i els governs locals, respectivament).

En els països federals aquest repartiment de la despesa entre nivells de govern és diferent, sobretot pel que fa al pes del nivell de govern local. Prenent com a referència la mitjana corresponent a Alemanya, Àustria, el Canadà, els Estats Units i Suïssa, aquests percentatges són 51%-30%-19% [León (coord.) *et al.*, 2015].<sup>2</sup> El pes dels governs locals és, doncs, cinc punts superior al dels governs locals de Catalunya. En canvi, el pes del nivell estatal (30%) és inferior al que aquí correspondria a la Generalitat de Catalunya (40%).

## 2 El marc competencial dels municipis

El marc competencial dels municipis queda definit en la Llei 7/1985 de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local –concretament, en els articles 25, 26, 27 i 28. El contingut d'aquests quatre articles es pot resumir de la manera següent:

- i) L'article 25 fa referència a les matèries que seran exercides pels municipis en els termes que estableixi la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes. El punt 1 d'aquest article estableix que el municipi pot promoure tota classe d'activitats i prestar tots aquells serveis públics que contribuïxin a satisfer les necessitats i aspiracions dels seus ciutadans. El punt 2 estableix que el municipi exercirà, en tot cas, competències en un conjunt de matèries que enumera de forma explícita. Posteriorment, la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració

<sup>2</sup> El repartiment de la despesa per nivells de govern corresponent a cadascun d'aquests països és, amb dades del 2011, el següent: Alemanya: 61%-23%-16%; Àustria: 69%-17%-14%; el Canadà: 34%-47%-19%; els Estats Units: 48%-25%-27%; Suïssa: 43%-37%-20%.

local, estableix que el municipi exercirà en tot cas com a competències pròpies, en els termes de la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes, en un conjunt de matèries. Les diferències més rellevants respecte a les competències municipals fixades en la Llei 7/1985 són, en primer lloc, la desaparició d'algunes d'aquestes competències –com els escorxadors–, la participació en la gestió de l'atenció primària de salut i la promoció i reinserció social; en segon lloc, la limitació de les competències municipals en matèria de serveis socials a l'avaluació i la informació sobre les necessitats existents, i a l'atenció en cas d'urgència; i, en tercer lloc, l'especificació que les competències de conservació, manteniment i vigilància de centres docents fan referència als centres d'educació infantil, educació primària o educació especial, i en queden exclosos, per tant, els centres d'educació secundària obligatòria.

- ii) L'article 26 delimita l'obligatorietat dels serveis que han d'exercir els municipis segons el volum de població. Es determina que els municipis, ja sigui sols o associats, han de prestar un conjunt de serveis que varia segons la seva mida. Tenint en compte les modificacions que ha suposat la Llei 27/2013 respecte a la Llei 7/1985, el quadre 1 mostra, de forma esquemàtica, el contingut d'aquest article.

Taula 1. Serveis que han de prestar els municipis segons la seva mida

Serveis que han de prestar tots els municipis	Enllumenat públic Cementiri Recollida de residus Neteja viària Proveïment domiciliari d'aigua potable Clavegueram Accés als nuclis de població Pavimentació de les vies públiques Control d'aliments i begudes <sup>1</sup>
Serveis que han de prestar els municipis de més de 5.000 habitants	A més dels serveis citats anteriorment: Parcs públics Biblioteca pública Mercats <sup>1</sup> Tractament de residus
Serveis que han de prestar els municipis de més de 20.000 habitants	A més dels serveis citats anteriorment: Protecció civil Avaluació i informació de situacions de necessitat social i l'atenció immediata a persones en situació o risc d'exclusió social <sup>2</sup> Prevenició i extinció d'incendis Instal·lacions esportives d'ús públic
Serveis que han de prestar els municipis de més de 50.000 habitants	A més dels serveis citats anteriorment: Transport urbà de viatgers Protecció del medi ambient

Elaboració pròpia a partir de l'article 26 de la Llei 7/1985 i la Llei 27/2013.

(1) Serveis que han deixat de ser obligatoris a partir de la Llei 27/2013.

(2) Es limiten les competències en matèria de serveis socials respecte a la llei anterior.

Així doncs, el grau d'obligatorietat dels serveis que han de prestar els municipis varia segons si aquests tenen menys de 5.000 habitants, entre 5.000 i 20.000 habitants, entre 20.000 i 50.000 habitants, i més de 50.000 habitants. Els canvis més substancials que introdueix la Llei 27/2013 respecte a aquest article són els que fan referència als punts següents: en la Llei 7/1985 s'establia que els municipis poguessin sol·licitar, a la seva comunitat autònoma, la dispensa de l'obligació de prestar els serveis mínims que els corresponien quan això els resultés d'impossible o de molt difícil compliment. A més, també s'hi establia que les comunitats autònomes poguessin cooperar amb les diputacions per garantir la realització dels serveis atribuïts als municipis. Així mateix, les diputacions podien cooperar amb els ens comarcals en el marc establert per la legislació autonòmica. Doncs bé, amb la Llei 27/2013 aquests punts s'eliminen, i s'estableix que en els municipis amb població inferior a 20.000 habitants sigui la diputació provincial o l'entitat equivalent la que coordini, ja sigui a través de la prestació directa o per mitjà de consorcis, mancomunitats o altres fórmules de gestió compartida, els serveis següents: recollida i tractament de residus, proveïment d'aigua potable a domicili i evacuació i tractament d'aigües residuals, neteja viària, accés als nuclis de població, pavimentació de les vies urbanes i enllumenat públic. No obstant això, la diputació o l'entitat equivalent ha de repercutir als municipis el cost efectiu del servei d'acord amb el seu ús. A més, si aquests serveis estan finançats per taxes, serà a la diputació o a l'entitat equivalent a qui vagi destinada la taxa.

- iii) L'article 27 fa referència a la possibilitat que l'Estat i les comunitats autònomes deleguin competències als municipis.
- iv) L'article 28 preveu la possibilitat que els municipis duguin a terme activitats complementàries de les pròpies d'altres administracions públiques, i, en particular, les relatives a educació, cultura, promoció de la dona, habitatge, sanitat i protecció del medi ambient. Aquest article queda eliminat per la Llei 27/2013.

L'article 84 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (2006) també introdueix canvis en relació amb el marc competencial dels municipis. Concretament, el contingut d'aquest article es pot resumir de la manera següent:

- Es garanteix un nucli de competències pròpies dels governs locals i les enumera.
- S'estableix que la distribució de les responsabilitats administratives entre les diverses administracions locals tingui en compte la seva capacitat de gestió i es regeixi per les lleis aprovades pel Parlament, pel principi de subsidiarietat, d'acord amb el que estableix la Carta europea de l'autonomia local, pel principi de diferenciació, d'acord amb les característiques que presenta la realitat municipal, i pel principi de suficiència financera.
- Es preveu que sigui la Generalitat de Catalunya la que determini i fixi els mecanismes per al finançament dels nous serveis derivats d'una possible ampliació de l'espai competencial dels governs locals.

D'aquesta breu i esquemàtica descripció del marc competencial dels governs locals se'n pot concloure que es tracta d'un marc complex i en moviment. D'una banda, s'estableixen diferències segons la mida dels municipis d'acord amb quatre trams dels quals no es justifiquen els límits. D'altra banda, els serveis municipals es poden classificar en obligatoris (prestació obligatòria segons la llei) i no obligatoris. En molts casos els municipis han acabat prestant els mateixos serveis tant si els és legalment obligatori fer-ho com si no (Vilalta, 2008).

### 3 Una descripció del comportament de la despesa municipal

El nivell de govern local a Catalunya està integrat per un extens nombre d'entitats: 947 municipis (el 78% dels quals tenen menys de 5.000 habitants), 4 províncies, 41 comarques, 60 mancomunitats de municipis, 1 àrea metropolitana i 65 entitats descentralitzades de municipis. Es tracta de 1.118 entitats locals. Tal com es pot veure a la taula 1, l'any 2016 el conjunt d'aquests ens van dur a terme un total de despesa d'11.212,27 milions d'euros, dels quals quasi el 81% corresponen als ajuntaments. Els ajuntaments són, doncs, en termes quantitius, els principals ens dins del conjunt del sector públic local català. És per aquest motiu que l'anàlisi que es fa en els punts 3, 4 i 5 d'aquest escrit es centra en la descripció del comportament de la despesa municipal i no en la del conjunt d'ens que integren el nivell local de govern.

Taula 2. La despesa dels ens locals de Catalunya. Liquidació 2016

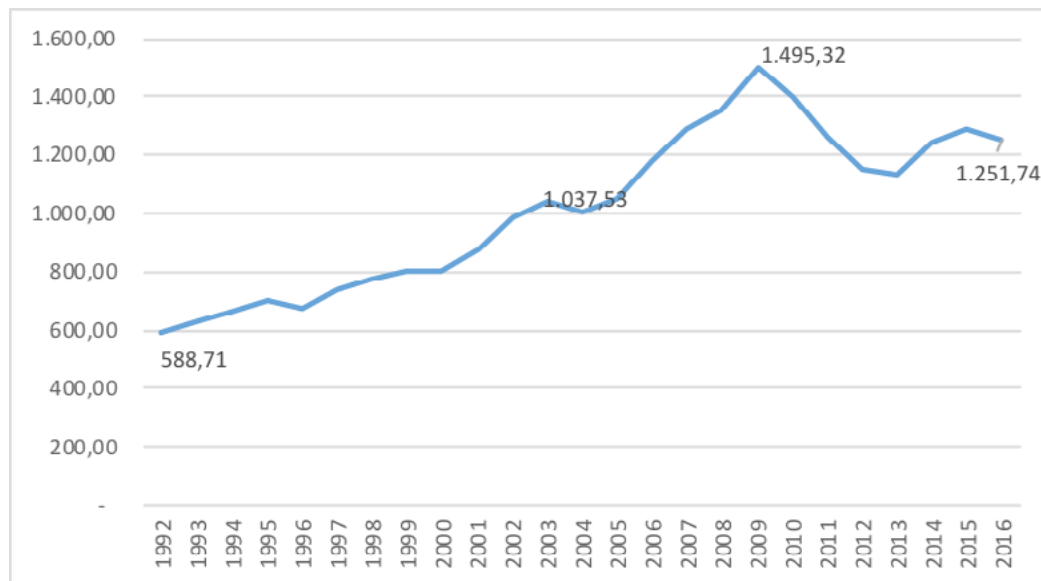
	Milions €	€ habitant	%
Ajuntaments	9.042,29	1.202,02	80,6%
Diputacions	1.141,92	151,80	10,2%
Àrea metropolitana	580,76	77,20	5,2%
Comarques	394,77	52,48	3,5%
Mancomunitats	34,11	4,53	0,3%
Entitats d'àmbit inferior al municipi	18,41	2,45	0,2%
<b>Total</b>	<b>11.212,27</b>	<b>1.490,48</b>	<b>100,0%</b>

Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda.

### 3.1 El destí funcional de la despesa dels ajuntaments de Catalunya

El gràfic 2 mostra l'evolució que ha tingut la despesa municipal des de principi dels anys noranta fins a l'actualitat. L'any 1992 el conjunt de municipis catalans van gastar una mitjana de 588,71 euros per habitant, i al cap de deu anys aquesta xifra ja era de 1.037,53 euros, i va anar augmentant fins a l'any 2009. A partir d'aquest any, s'observa una davallada de la despesa municipal com a conseqüència de les mesures que es comencen a adoptar per fer front a la crisi econòmica iniciada dos anys abans. Si bé entre el 2005 i el 2006 la despesa *per capita* dels municipis catalans va créixer a una taxa del 12,0%, entre el 2010 i el 2011 disminuïa a una taxa anual del -9,5%. A partir del 2014 s'observa una lleu recuperació.

Gràfic 2. Total despesa dels municipis de Catalunya. Liquidacions 1992-2016. Euros habitant



Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda, INE (<http://www.estadief.meh.es/publica/Indice0021.html>).

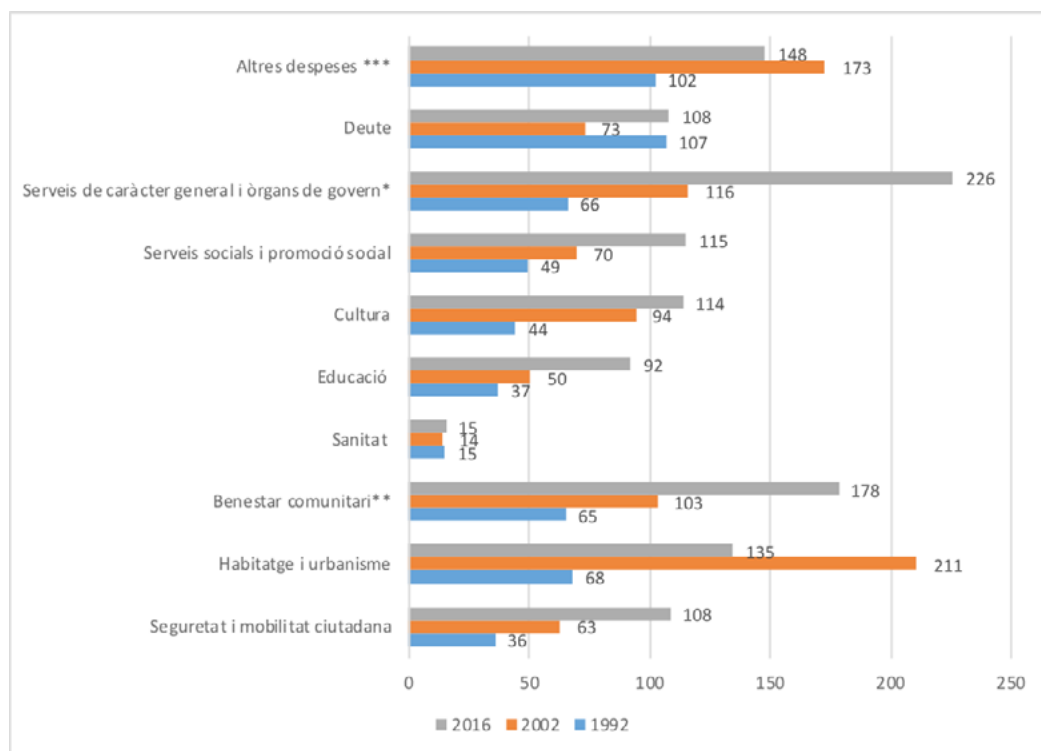
El gràfic 3 mostra el volum de despesa per habitant duta a terme pel conjunt de municipis segons el seu destí i corresponent a tres anys diferents: 1992, 2002 i 2016. Es pot comprovar que la despesa municipal es destina, fonamentalment, a la prestació de serveis que s'inclouen dins del que s'anomena *benestar comunitari* (sanejament, proveïment i distribució d'aigües; recollida, eliminació i tractament de residus; neteja viària; cementiris i serveis funeraris; enllumenat públic) i *habitatge i urbanisme*. Destaca també l'important pes que tenen les despeses que es destinen a *serveis de caràcter general i òrgans de govern*.

La sanitat, l'educació i els serveis socials tenen un pes relativament petit dins del pressupost de despesa municipal. No formen part del nucli central de la seva activitat. I, en molts casos, es tracta de serveis que s'inscriuen dins de l'àmbit de la no obligatorietat, és a dir, són serveis que no són legalment de prestació obligatòria per als ajuntaments (Vilalta, 2008).

El destí de la despesa dels municipis és, precisament, una de les diferències a destacar en relació amb la hisenda dels municipis de països federals. En països com Alemanya, Àustria, Bèlgica, el Canadà, els Estats Units o Suïssa, l'educació hi apareix com un dels principals destins de la despesa local. Per exemple, al Canadà suposa el 40% del total de la despesa efectuada pels ens locals, i als Estats Units, el 38%. A Alemanya i Suïssa aquest percentatge és del 27%, i a Bèlgica i Àustria és del 19% i el 17%, respectivament. És clar que aquests percentatges contrasten amb el corresponent als municipis catalans, on l'educació representa al voltant del 6% o el 7% del seu pressupost de despesa. La sanitat, en canvi, només té un pes relativament important dins del pressupost de despesa dels ens locals austríacs (un 23,5%). En els altres països esmentats, la sanitat, igual que passa a l'Estat espanyol, és una competència dels governs regionals (estatals). Per als municipis catalans els serveis sanitaris suposen entre l'1% i el 2,5% del seu pressupost. I, pel que fa als serveis socials, constitueixen un destí important de la despesa local en països com Àustria, Bèlgica i Suïssa. A Catalunya els municipis hi destinen entre el 7,5% i el 9% del seu pressupost.

Així doncs, si bé els serveis essencials de l'estat del benestar (educació, sanitat i serveis socials) representen una mitjana del 50% de la despesa local en els països federals esmentats, a Catalunya aquest percentatge està al voltant del 18%. La major part del seu pressupost de despesa es destina als serveis qualificats de *típicament locals* (urbanisme, recollida de les deixalles, enllumenat públic, etc.).

Gràfic 3. Destí de la despesa del conjunt de municipis de Catalunya. Euros habitant. Liquidacions 2016, 2002 i 1992



Elaboració pròpia a partir de Badespe, Ministeri d'Hisenda i INE.

(\*) Inclou òrgans de govern, serveis de caràcter general, administració financera i tributària i transferències altres administracions.

(\*\*) Inclou sanejament, proveïment i distribució d'aigües; recollida, eliminació i tractament de residus; neteja viària; cementiris i serveis funeraris; enllumenat públic.

(\*\*\*) Inclou pensions; prestacions econòmiques a favor dels empleats; indústria i energia; agricultura, ramaderia i pesca; recerca, desenvolupament i innovació.

El gràfic 3 ens proporciona una imatge del destí de la despesa municipal representativa de la mitjana dels municipis. No obstant això, cal tenir en compte que hi ha diferències significatives en determinades funcions, si tenim en compte la mida dels municipis. Hi ha una certa heterogeneïtat en el comportament de la despesa

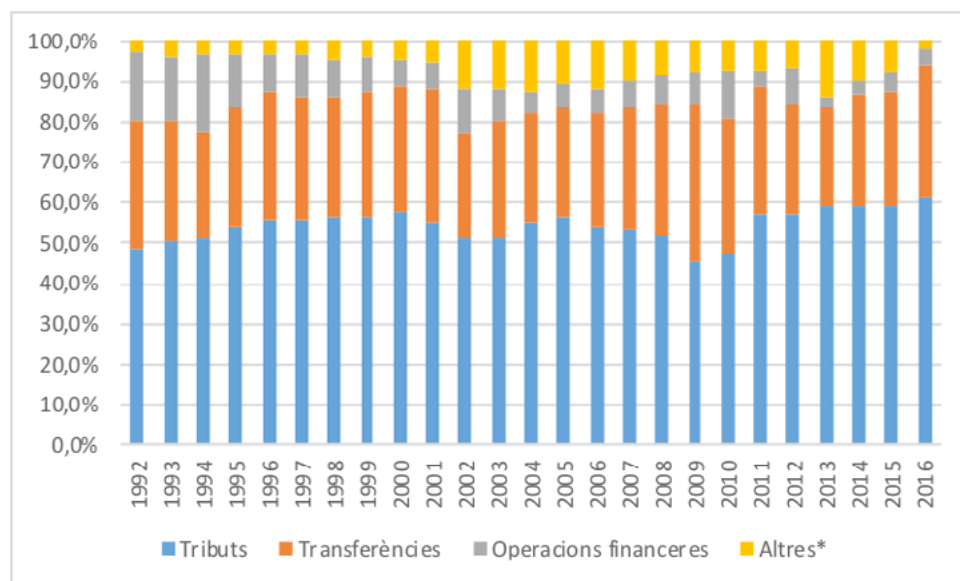


dels municipis de Catalunya segons la seva mida (Vilalta, 2018). No tenir en compte el volum de població a l'hora de determinar el marc competencial i les necessitats de despesa dels municipis incideix sobre el grau d'eficiència en la prestació dels serveis municipals.

#### 4 L'autonomia financera dels municipis de Catalunya: la importància dels tributs municipals

El que dona autonomia financera als governs és la capacitat de decidir quant i en què es gasta, i d'on procedeixen els ingressos per finançar el que es gasta. Els governs són fiscalment autònoms si una bona part dels seus ingressos venen de fonts tributàries sobre les quals poden prendre decisions, tant de tipus normatiu com de gestió i administració. En canvi, com més alt és el percentatge d'ingressos procedents de transferències d'altres governs, més dependents són.

Gràfic 4. Tipologia dels ingressos dels municipis de Catalunya. % sobre el total.



(\*) Inclou els ingressos patrimonials i l'alienació d'inversions reals.

Elaboració pròpia a partir de Badespe i Ministeri d'Hisenda.

El gràfic 4 mostra que els ajuntaments es nodreixen de quatre grans fonts d'ingressos. Són les següents:

- i. Els *tributs*, que inclouen els impostos, les taxes, els preus públics i les contribucions especials. Aquesta és la principal font d'ingressos dels municipis. Al llarg del període analitzat (1992-2016) han aportat una mitjana del 55% del total dels ingressos municipals. L'any 2016, per exemple, un 61% dels ingressos municipals van procedir de tributs pagats directament pels ciutadans.
- ii. Les *transferències* han aportat, al llarg del període analitzat, una mitjana del 30% del total dels recursos municipals. Concretament l'any 2016, van aportar un 32,7% del total d'ingressos (3.230,59 milions d'euros).
- iii. Les *operacions financeres*, que inclouen els actius financers (reintegrants de préstecs, alienació d'accions, obligacions i participacions, etc.) i els passius financers (fonamentalment l'endeutament a través de préstecs). Aquesta font d'ingressos ha aportat als municipis catalans al voltant d'un 9% dels recursos al llarg dels anys 1992-2016. L'any 2016 els municipis catalans van obtenir, a través d'aquestes operacions, 415,85 milions d'euros.

- iv. I, finalment, els ajuntaments obtenen recursos procedents d'*altres fonts*, com ara els ingressos patrimonials i l'alienació d'inversions reals (fonamentalment, a la venda de terrenys). Aquestes fonts han aportat al voltant d'un 6% del total dels recursos municipals durant els anys 1992-2016.

Aquestes dades mostren que les fonts que permeten als ajuntaments disposar d'un cert grau d'autonomia financera tenen un pes dins del seu pressupost d'ingressos del voltant del 54%. Aquest percentatge no és gaire diferent del que correspondria a la mitjana dels països federals esmentats abans. En canvi, el que sí que és diferent és la composició de la cistella tributària. Els municipis de Catalunya disposen de cinc impostos sobre els quals poden decidir elements com el tipus impositiu –dins d'un marge establert– o certes bonificacions. En concret, formen part de la cistella d'impostos l'impost sobre béns immobles (IBI), l'impost sobre vehicles de tracció mecànica (IVTM), l'impost sobre activitats econòmiques (IAE) i dos impostos potestatsius: l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres (ICIO) i l'impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana (IIVTNU). A partir de la reforma de la hisenda local de l'any 2002, els municipis de més de 75.000 habitants, les capitals de comarca i les capitals de comunitat autònoma reben una participació territorialitzada en l'IRPF, l'IVA i els impostos especials (tabac, alcohol i hidrocarburs).<sup>3</sup>

La taula 2 mostra, a títol d'exemple, els recursos que van aportar cadascuna de les diferents figures tributàries al conjunt de municipis de Catalunya l'any 2016. L'IBI és, amb molta diferència, el principal impost municipal, atès que aporta el 63,4% del total dels ingressos impositius. En termes quantitius el segueix l'IIVTNU, que aporta el 12,7% del total dels ingressos impositius. El pes de la recaptació obtinguda a través de la resta d'impostos és, en tots els casos, inferior al 10%.

Aquest comportament no ha estat sempre igual al llarg dels anys analitzats. Abans de la reforma de l'any 2002, l'IAE constituïa el segon impost, darrere de l'IBI, en termes d'importància quantitativa. I durant els anys de bonança econòmica, caracteritzada pel *boom* de la construcció, l'ICIO va tenir un pes més important dins de la cistella impositiva dels municipis catalans. Per exemple, l'any 2006 aquest impost aportava el 13% dels ingressos impositius, i tres anys més tard, el 2009, aquest percentatge va caure deu punts (De Gispert i Vilalta, 2013).

Taula 3. Ingressos procedents d'impostos i participacions impositives dels municipis de Catalunya. Liquidació 2016

	Milions €	%
<i>Impostos propis</i>		
Impost béns immobles	2.769,94	63,4
Impost activitats econòmiques	352,27	8,1
Impost vehicles tracció mecànica	397,84	9,1
Impost construccions, instal·lacions i obres	119,88	2,7
Impost increment valor terrenys naturalesa urbana	554,10	12,7
<i>Total impostos propis</i>	<i>4.194,04</i>	<i>96,0</i>
<i>Participacions impositives</i>		
IRPF	94,22	2,2
IVA	62,21	1,4
Impostos especials	18,69	0,4
<i>Total participacions impositives</i>	<i>175,12</i>	<i>4,0</i>
<b>TOTAL</b>	<b>4.369,16</b>	<b>100,0</b>

Elaboració pròpia a partir del Ministeri Hisenda.

<sup>3</sup> Aquests percentatges són els següents: en el cas de l'IRPF, l'1,6875% de la quota líquida produïda en el territori; en l'IVA, l'1,7897%, de la recaptació líquida d'IVA imputable al municipi, i en el cas dels impostos especials, el 2,0454% de la recaptació líquida imputable al municipi pels impostos especials sobre la cervesa, el vi i begudes fermentades, sobre productes intermedis, sobre alcohol i begudes derivades, sobre hidrocarburs i sobre labors de tabac. En el cas dels municipis turístics, el 2,0454% de la recaptació líquida imputable al municipi de l'impost sobre hidrocarburs i el 2,0454% de l'impost sobre les labors del tabac.

Pel que fa a les taxes, els preus públics i les contribucions especials, els ajuntaments tenen un cert marge per decidir en quins termes els apliquen (base imposable, tipus impositiu, estructura de quotes, beneficis fiscals, etc.), de manera que aquesta és una altra de les vies que tenen per exercir la seva autonomia financera. Es tracta, fonamentalment, de taxes com la del clavegueram, l'enllumenat i la recollida de residus. L'any 2016 les taxes van aportar al conjunt de municipis de Catalunya 1.679,15 milions de euros; els preus públics, 193,17 milions d'euros, i les contribucions especials, 3,78 milions d'euros.

Aquesta cistella tributària és significativament diferent de l'existent als governs locals de països federals. La cistella tributària "representativa" dels governs locals d'aquests països (Alemanya, Àustria, Bèlgica, el Canadà, els Estats Units i Suïssa) la integren, a més a més d'impostos que graven la propietat immoble, impostos sobre la renda i el consum. Per exemple, els impostos que graven la renda personal van aportar als governs locals d'aquests països una mitjana del 45% del total dels seus ingressos tributaris (any 2015),<sup>4</sup> i els impostos que graven el consum els en van aportar una mitjana de l'11% (es tracta d'impostos dels governs locals dels Estats Units, i són impostos sobre vendes en detall). Per tant, la imposició sobre la renda i el consum suposa més de la meitat dels ingressos tributaris dels governs locals d'aquests països (el 56%). Es tracta d'una cistella integrada per figures impositives que tenen unes bases imposables flexibles i amb un ampli poder recaptatori. A Suïssa, per exemple, el 82% dels ingressos tributaris dels governs locals procedeix d'impostos que graven la renda, i a Alemanya aquest percentatge és d'un 80% (Vilalta, 2017). A Catalunya, en canvi, els ingressos tributaris dels municipis pivoten fonamentalment entorn de la imposició sobre la propietat (l'IBI n'aporta el 63%), mentre que la imposició sobre la renda i el consum té tan sols un pes del 4%, i només està en mans dels municipis de més de 75.000 habitants en forma de participació territorialitzada.

## 5 L'equitat entre els governs municipals: el paper de les transferències dins del model de finançament dels municipis

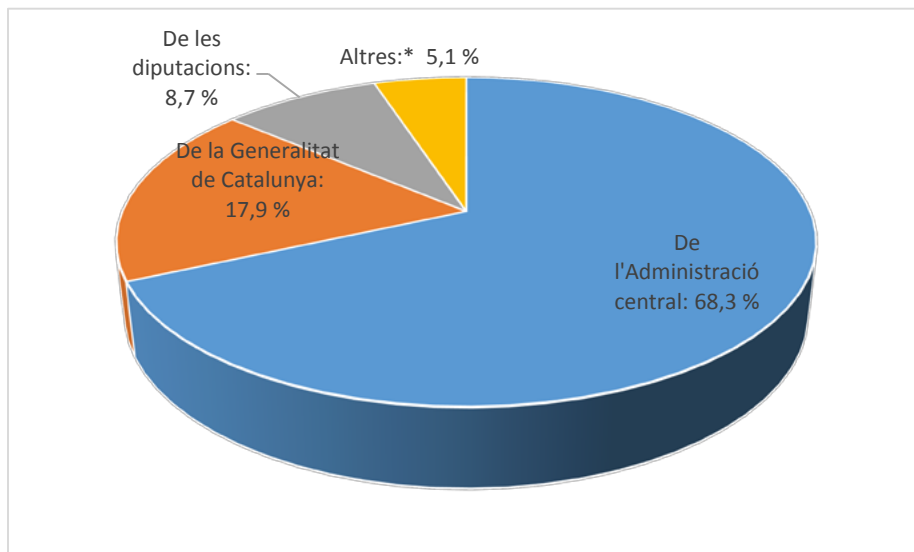
Tal com s'ha esmentat anteriorment, al voltant d'un 30% dels ingressos dels municipis de Catalunya s'obtenen a través de transferències procedents d'altres administracions o entitats. El gràfic 5 mostra que és l'Administració central la que majoritàriament transfereix recursos als municipis. L'any 2016 el 68,3% del total de les transferències que van rebre procedien d'aquesta administració. Es tracta, fonamentalment, d'una subvenció incondicionada que reben en forma de participació municipal en els tributs de l'Estat (PMTE), per als municipis de menys de 75.000 habitants, i en forma de fons complementari, per als municipis de més de 75.000 habitants i capitals de província i de comunitat autònoma. La distribució de la PMTE es fa a través d'una fórmula en què intervenen tres variables: la població ponderada en un 75% i corregida per uns coeficients que augmenten a mesura que creix, i l'esforç fiscal i la capacitat tributària, ponderades en un 12,5% cadascuna. El càlcul de la quantia corresponent al fons complementari és el resultat d'aplicar un índex d'evolució a una quantia fixa corresponent a un any base (l'any 2003).<sup>5</sup>

Les transferències procedents de la Generalitat de Catalunya representen el 17,9% del total i es canalitzen, sobretot, a través d'una subvenció incondicionada anomenada Fons de Cooperació Local de Catalunya, i mitjançant un elevat nombre de subvencions específiques el destí de les quals està predeterminat per la mateixa Generalitat de Catalunya.

<sup>4</sup> Aquestes dades han estat elaborades a partir de les fonts següents: Government Finance Statistics Yearbook (GFSY), International Monetary Fund (IMF) per al Canadà: Statistics Canada, CANSI, i per als EUA <https://www.usgovernmentspending.com>. Cal tenir en compte que en aquestes estadístiques els impostos sobre la renda estan dins de l'ítem que engloba "impostos sobre la renda personal, el benefici de les empreses i els guanys de capital". Cal dir que, a escala local, dins d'aquest ítem hi ha bàsicament els impostos que graven la renda de les persones físiques, i, molt sovint, només aquells que graven les rendes del treball.

<sup>5</sup> Per a una descripció detallada del funcionament d'aquesta subvenció, vegeu Vilalta (2015).

Gràfic 5. Procedència de les transferències rebudes pels municipis de Catalunya. % sobre el total. 2016

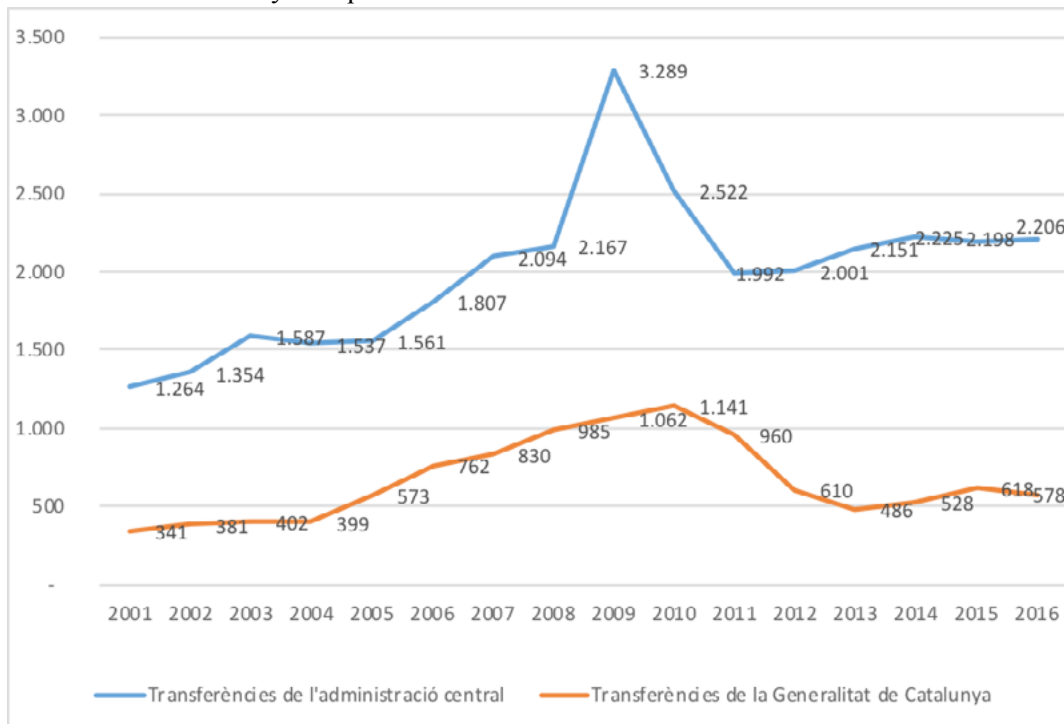


\* Inclou: mancomunitats, àrea metropolitana, comarques, agrupacions de municipis i entitats locals menors, consorcis, famílies i institucions sense finalitat de lucre.

Elaboració pròpia a partir del Ministeri Hisenda.

El gràfic 6 mostra l'evolució que han tingut les transferències rebudes pels municipis de Catalunya durant el període 2001-2016 procedents de l'Administració central i de la Generalitat de Catalunya. S'observen dos fets destacables: a) l'augment de les transferències procedents de l'Administració central els anys 2009 i 2010, que s'explica per la posada en marxa d'un fons implementat com a mesura anticíclica per fer front a la crisi econòmica (Fons Estatal d'Inversió Local); i b) la forta caiguda de les transferències procedents de la Generalitat de Catalunya a partir de l'any 2010.

Gràfic 6. Transferències rebudes pels municipis de Catalunya procedents de l'Administració central i de la Generalitat de Catalunya. Liquidacions 2001-2016. Milions euros



Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda.

Tant el sistema comparat com la literatura econòmica atorguen a les transferències intergovernamentals un paper rellevant dins dels models de finançament dels governs subcentrals. Són les que, entre altres objectius, contribueixen a fer possibles l'equilibri vertical i l'equitat horitzontal. En una situació d'equilibri vertical, el repartiment de les competències (necessitats de despesa) i dels ingressos s'ha fet de tal manera que cada nivell de govern disposa de recursos suficients per poder prestar els serveis que li han estat encomanats. Si, per exemple, el nivell local de govern no pot cobrir les seves necessitats de despesa amb els seus ingressos tributaris potencials, mentre que a un altre nivell de govern li passa just el contrari, s'aconsella instrumentar una subvenció incondicionada que corregeixi aquest desequilibri. Tal com s'ha dissenyat el model de finançament dels governs municipals a l'Estat espanyol, la suma dels ingressos obtinguts a través de la cistella tributària i els obtinguts a través de la subvenció incondicionada procedent de l'Administració central hauria de permetre cobrir les necessitats de despesa municipal. L'instrument que hauria de contribuir al compliment de l'equilibri vertical hauria d'haver estat la subvenció incondicionada procedent de l'Administració central. Tanmateix, el volum d'aquesta subvenció mai ha estat calculat tenint en compte aquest objectiu.

D'altra banda, hi hauria equitat horitzontal entre els governs municipals si poguessin assolir un grau igual o similar de prestació dels serveis que tenen atribuïts aplicant als seus ciutadans un mateix esforç fiscal. Atès que la capacitat fiscal dels municipis és diferent (les bases imposables no estan repartides uniformement en el territori), ens trobem davant d'una situació d'inequitat. Les subvencions intergovernamentals apareixen com un mecanisme molt adequat per corregir aquesta situació i es converteixen en una eina al servei d'un objectiu molt clar: donar compliment a un principi d'igualtat intermunicipal. Dins de l'actual model de finançament municipal, l'instrument que hauria d'haver donat compliment a aquest principi hauria d'haver estat també la subvenció incondicionada procedent de l'Administració central, cosa que no s'ha complert (Castells, Esteller, Vilalta, 2003; Vilalta, 2015). Els municipis que tenen una capacitat fiscal elevada acaben disposant de més recursos que aquells que tenen una capacitat fiscal baixa. La manera en què es distribueix la subvenció incondicionada procedent de l'Administració central entre els municipis no contribueix a retallar les diferències.

## 6 Les relacions entre la hisenda de la Generalitat de Catalunya i la hisenda municipal

A l'Estat espanyol, les lleis que regulen el marc competencial i la hisenda dels governs locals són lleis aprovades a les Corts Generals. El règim local és una competència atribuïda al Govern central. Aquesta és una diferència significativa entre el model de descentralització espanyol i l'existent en els països federals. Una de les principals característiques que defineixen un model federal de relacions fiscals és, precisament, el reconeixement del règim local com una competència estatal (dels *Länder*, de les províncies, dels estats, dels cantons...), i no del Govern federal (Argullol i Velasco, 2011). Es tracta d'una diferència de caràcter institucional, de concepció de l'estructura organitzativa de la hisenda de l'estat, i que acaba afectant el repartiment de competències i ingressos entre el Govern central i els governs estatals, i entre aquests i els governs locals.

Si bé la Generalitat pot decidir l'organització territorial de Catalunya, no té capacitat per decidir el finançament dels diferents governs que puguin acabar conformant el nivell de govern local. Aquesta és, doncs, una disfunció del nostre model de descentralització fiscal.

En una hisenda federal, les subvencions que atorga el Govern central als municipis catalans no tindrien sentit. En aquest cas, els municipis de Catalunya tindrien una relació quasi inexistente amb el Govern central. La principal subvenció que haurien de rebre procediria del Govern de la Generalitat de Catalunya, i, a més a més, tal com passa en els països federals esmentats anteriorment, aquesta subvenció tindria un objectiu anivellador, és a dir, hauria de donar compliment a un principi d'equitat intermunicipal (excepte als Estats Units, on no s'anivella).

L'Estatut d'autonomia de Catalunya (2006) pretenia avançar en aquesta direcció. L'article 219 preveu que els ingressos dels governs locals consistents en participacions en tributs i subvencions incondicionades estatals siguin rebuts a través de la Generalitat de Catalunya i els distribueixi d'acord amb el que disposi la Llei de finances locals de Catalunya, aprovada pel Parlament català. S'estableix que, quan la Generalitat determini la distribució d'aquests ingressos, es respectin els criteris fixats per la legislació de l'Estat en

aquesta matèria i, al mateix temps, aquests criteris han de permetre que el Parlament català pugui incidir en la distribució dels recursos amb l'objectiu d'atendre la singularitat del sistema institucional de Catalunya i tenint en compte la capacitat fiscal i les necessitats de despesa dels governs locals. Amb això es dona a aquestes subvencions un caràcter anivellador dels recursos dels governs locals i es reforcen les relacions entre la hisenda de la Generalitat de Catalunya i la hisenda local catalana. Això suposa un avenç en la federalització de les estructures fiscals, en la mesura que obre la porta a unes relacions hisendístiques una mica més semblants a les existents entre els governs estatals i els governs locals dels països federals. No obstant això, la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 juny, declara inconstitucional aquest article i en fa una interpretació que deixa clar que els criteris de repartiment que estableixi el Govern central han de ser respectats i, per tant, uniformes per a tot el territori. Aquesta interpretació rebaixa, doncs, les possibilitats d'avançar cap a una concepció més federal de les relacions entre la hisenda de la Generalitat de Catalunya i els governs locals.

## 7 Reflexions finals a títol de conclusió

La descripció i l'anàlisi tant del comportament de la despesa dels governs municipals de Catalunya com de la procedència dels seus ingressos posa de manifest que el sector públic local català està configurat per un nombre elevat d'entitats que no facilita al ciutadà la identificació de qui rep els serveis públics, qui acaba essent el responsable d'allò que rep i qui acaba disposant dels impostos que paga. Això pot dificultar el rendiment de comptes i, per tant, pot repercutir negativament sobre l'eficiència en la prestació dels serveis públics locals. Seria recomanable repensar i definir quina ha de ser l'organització territorial de Catalunya. Atesa la mida tan reduïda dels nostres municipis, és clar que la supramunicipalitat ha de tenir un paper molt important. Quan la mida dels governs és molt petita, es desaproveiten economies d'escala, i, a més, es fa difícil assegurar que puguin prestar en condicions d'eficiència i equitat els serveis que tenen encomanats (Vilalta, 2018). Alguns treballs empírics ho posen de manifest (Bosch i Solé, 2005; Balaguer *et al.*, 2007; Bel, 2012; Hortas i Salinas, 2014). Aquests estudis mostren que l'eficiència en la prestació de determinats serveis municipals millora a partir d'un volum de població determinat, i que es podria millorar l'eficiència en la prestació dels serveis municipals si la mida dels municipis fos més gran. Això es podria aconseguir o bé fusionant municipis o bé fent servir la supramunicipalitat. Catalunya ja té molts ens supramunicipals (diputacions, comarques, mancomunitats, etc.), de manera que només caldria comprovar si tenen la mida apropiada, si cal que existeixin tots o si, al contrari, caldria eliminar-ne alguns. Al mateix temps, també caldria explorar la implementació de models de cooperació i assistència intermunicipals que permetessin reduir la despesa dels municipis i oferir els serveis de manera més eficient, tal com ja es fa, per exemple, a través de la Xarxa de Governos Locals de la Diputació de Barcelona.

Seria recomanable concretar el marc competencial dels governs locals i, per tant, el seu paper dins del conjunt del sector públic català. Del total de despesa pública duta a terme a Catalunya pels diferents nivells de govern, la corresponent al nivell de govern local té un pes del 14%. Aquest percentatge és inferior al corresponent a la mitjana dels governs locals de països federals, de manera que cal decidir si el que es vol és aproximar-se a aquesta xifra o no. Si la resposta és positiva, cal determinar quines són les competències que s'han de transferir de la Generalitat de Catalunya als governs locals. Els municipis de Catalunya concentren la seva activitat en la prestació de serveis "típicament locals" i, a diferència del que succeeix en països federals, tenen poca presència en la prestació de serveis essencials de l'estat del benestar. Per tant, augmentar el pes de la despesa local es podria aconseguir transferint, per exemple, la competència d'educació i alguns serveis socials. Tanmateix, s'ha de tenir en compte la qüestió –abans esmentada– de la reduïda mida dels nostres municipis. És per això que només un cop abordat el tema de l'organització territorial i, per tant, un cop determinat el paper de la supramunicipalitat a Catalunya, es podria plantejar una possible transferència de competències de la Generalitat als governs locals, de manera que el seu paper dins del conjunt del sector públic català fos similar al que tenen els governs locals de països que ens poden servir de referència.

Caldria revisar el model de finançament municipal. Les dades mostren que els municipis catalans tenen certa capacitat de decisió sobre un conjunt de figures tributàries en què l'IBI és la principal figura impositiva. És molt comú que la imposició sobre la propietat immoble estigui en mans dels governs locals i, de fet, això passa sobretot en països com el Regne Unit i en països llatins. Però si ens fixem en el que passa en els

països federals, seria recomanable introduir a la cistella tributària dels nostres municipis impostos sobre la renda i sobre el consum. A curt termini, a més de pensar en com ampliar la cistella impositiva, s'hauria d'estudiar com millorar-ne l'actual. Caldria, per exemple: i) tenir en compte la importància del cadastre per al bon funcionament de l'IBI; ii) reflexionar sobre el paper de la imposició sobre l'activitat econòmica (IAE) dins de la cistella tributària municipal, i iii) tenir en compte aspectes mediambientals en la configuració de l'impost sobre vehicles, entre d'altres.

Les dades han mostrat que els municipis són força dependents de les transferències que reben d'altres administracions, sobretot del Govern central. La forma de càlcul de la principal subvenció que reben no assegura el compliment de cap principi d'equitat. És a dir, no actua com a mecanisme anivellador dels ingressos, de manera que, a igualtat d'esforç fiscal, uns ajuntaments (els que tenen una capacitat fiscal elevada) acaben disposant de més ingressos que els altres (els que tenen poca capacitat fiscal). Això no passa en els països federals, on el repartiment de les transferències es fa tenint en compte algun criteri anivellador (excepte als EUA). Caldria, doncs, veure de quina manera es pot donar compliment a un principi d'equitat entre els municipis de Catalunya. El sistema comparat ens ofereix molts i bons exemples de com fer-ho (Vilalta, 2015).

En resum, es podria concloure que, pel que fa al model de finançament municipal, caldria aprofundir en l'autonomia tributària dels municipis (ampliar i revisar l'actual cistella tributària) i fer-la compatible amb algun principi d'equitat intermunicipal (instrumentar una subvenció anivelladora).<sup>6</sup>

Finalment, seria recomanable enfortir les relacions entre la hisenda de la Generalitat de Catalunya i la dels governs locals. En els països federals els governs locals quasi no es relacionen fiscalment amb el Govern de la Federació. Això no passa a l'Estat espanyol, on les lleis que determinen el marc competencial i el finançament dels ens locals són lleis aprovades per les Corts Generals, no pels parlaments autonòmics. Aquesta és una disfunció que caldria resoldre; no es pot tenir la competència en l'organització territorial sense tenir capacitat de decisió sobre el repartiment competencial i sobre el model de finançament dels ens locals. L'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006, en els seus articles 217-221, fa un pas endavant en aquesta direcció. Probablement la seva aplicació podria haver reforçat les relacions fiscals entre la Generalitat de Catalunya i els governs locals si la Sentència del Tribunal Constitucional de 27 de juny 2010 no n'hagués rebaixat significativament el contingut.

## 8 Referències bibliogràfiques

Argullol, Enric i Velasco, Clara Isabel (2011). *Instituciones y competencias en los estados descentralizados*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya.

Balaguer-Coll, Maria Teresa; Prior, Diego i Tortosa-Ausina, Emili (2007). On the determinants of local government performance: a two-stage nonparametric approach. *European Economic Review*, (51), 425-451.

Bel, Germà (2012). Local Government size and efficiency in capital intensive services: What evidence is there of economies of scale, density and scope? *International Center for Public Policy Working Paper*, (12-15). Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Bosch, Núria i Solé, Albert (2005). On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the desing of intergovernmental tranfers in Spain. *Public Finance Review*, (33), 343-384.

Castells, Antoni; Esteller, Alejandro i Vilalta, Maite (2003). Tax capacity disparities and fiscal equalization: The case of Spain Local Governments. A Gisela Färber i Nils Otter (Eds.), *Reforms of local fiscal equalization in Europe* (p. 297-338).

<sup>6</sup> L'Acord del Consell de Ministres de 10 de febrer de 2017 constitueix la Comissió d'Experts per a la revisió del model de finançament local. Aquesta comissió va elaborar un informe que conté una proposta de reforma del sistema que va en la línia d'aprofundir en l'autonomia fiscal dels municipis i en una redefinició de l'actual funcionament de les subvencions que reben els governs locals.

Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local (2017). *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local (2017)*. Consultat 3 desembre 2018 a [http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformacionEELs/2017/Informe\\_final\\_Comisi%C3%B3n\\_Reforma\\_SFL.pdf](http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformacionEELs/2017/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFL.pdf)

De Gispert, Cristina i Vilalta, Maite (2013). Els ingressos municipals durant el període 2005-12: comparació Catalunya-Espanya. *Revista Econòmica de Catalunya*, (68), 26-43.

Espasa, Marta i Vilalta, Maite (2013). Una diagnosi de la situació actual de la hisenda dels municipis de Catalunya. *Nota d'Economia*, (101), 9-31.

Generalitat de Catalunya (2017). *Els resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central els anys 2013 i 2014*. Barcelona: Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda.

Hortas, Miriam i Salinas, Paula (2014). Determinación de la escala mínima eficiente en la provisión de bienes públicos locales. *Revista de Economía Aplicada*, 22 (66), 35-65.

León, Sandra; Aja, Eliseo; Herrero, Ana; Lago, Santiago; Orriols, Lluís; Ruiz-Huerta, Jesús; Solé, Albert i Vilalta, Maite (2015). *La financiación autonómica. Claves para comprender un (interminable) debate*. Madrid: Alianza Editorial.

Govern d'Espanya. Ministeri d'Hisenda (2018). *Acceso a datos presupuestarios de las entidades locales*. Consultat 3 desembre 2018 a <http://serviciostelematicosex.minhap.gob.es/SGCAL/entidadeslocales> i <http://www.estadief.meh.es/publica/Indice0021.html>

Vilalta, Maite (Coord.) (2008). *La despesa de caràcter discrecional dels ajuntaments i el seu finançament*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Vilalta, Maite (Dir.) (2015). *Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles*. Barcelona: Universitat de Barcelona.

Vilalta, Maite (2017). Las transferencias de las comunidades autónomas a los gobiernos locales en España desde una perspectiva de federalismo fiscal. *Presupuesto y Gasto Público*, (89), 159-177.

Vilalta, Maite (2018). *Els governs locals de Catalunya: competències i mida òptima*. 3r Congrés d'Economia i Empresa de Catalunya. Consultat 3 desembre 2018 a [https://www.scipedia.com/public/Vilalta\\_2018a](https://www.scipedia.com/public/Vilalta_2018a)

Vilalta, Maite (2018). *La Hisenda Local a Catalunya: què en podem aprendre de l'experiència dels altres?* Barcelona: Diputació de Barcelona, Institut d'Economia de Barcelona (en premsa).