

ELS INGRESSOS

MUNICIPALS DURANT EL PERÍODE 2005-2012 COMPARACIÓ CATALUNYA-ESPANYA

Cristina de Gispert

Universitat de Barcelona
i Institut d'Economia de Barcelona

Maite Vilalta

Universitat de Barcelona

1. Introducció

L'objectiu d'aquest escrit és descriure i analitzar la situació dels ingressos municipals durant el període de 2005-2012, la qual cosa permet copsar l'impacte de la crisi econòmica en les finances dels ajuntaments. Tal com es presenten les dades, es pot fer una comparació entre la situació de la hisenda municipal a Catalunya i al conjunt de l'Estat espanyol.

Cal remarcar que les dades que s'analitzen reflecteixen el comportament del total de municipis (de Catalunya i d'Espanya). Reflecteixen, doncs, un comportament mitjà, sense tenir en compte les diferències que poden existir, que hi són, segons la seva mida. Una anàlisi més aprofundida requeriria, sens dubte, introduir aquesta qüestió.

Per abordar aquesta anàlisi, s'utilitzen les liquidacions dels pressupostos municipals dels anys 2005 al 2012¹ i s'estructura el document en sis apartats, inclosa aquesta introducció. En l'apar-

¹ Les dades que s'ofereixen corresponen als pressupostos liquidats excepte les del 2012, que són un avanç de liquidació. És per això que no en tots els casos es poden oferir dades d'aquest darrer any, ja que la informació no està encara disponible.

tat 2, es descriuen les diferents fonts d'ingressos municipals i quina ha estat la seva importància relativa dins del total del pressupost. L'apartat 3 se centra en la descripció de l'evolució dels tributs municipals. L'apartat 4 es destina a l'estudi de les transferències rebudes pels municipis. Finalment, la situació financera dels ajuntaments es descriu en l'apartat 5. L'escrit s'acaba amb un apartat 6 de conclusions.

2. Quines han estat les fonts d'ingressos dels municipis?

El quadre 1 mostra el volum total d'ingressos que ha obtingut el conjunt de municipis de l'Estat espanyol al llarg de tot el període analitzat (2005-2012) que, tal com es pot comprovar, ha estat d'una mitjana anual de 52.795 milions d'euros, dels quals un 18,3% han estat ingressats pels municipis de Catalunya (una mitjana anual de 9.666 milions d'euros).

Si bé els municipis catalans han disposat d'una mitjana anual de 1.315 euros per habitant al llarg d'aquest període, en el conjunt de l'Estat espanyol aquesta xifra ha estat de 1.146 euros per habitant. Així doncs, es pot afirmar que els ingressos per càpita dels municipis de Catalunya han estat un 15% superiors

als ingressos per càpita del conjunt de municipis de l'Estat. La diferència més gran entre els recursos per habitant dels ajuntaments catalans i els del conjunt d'Espanya es dona, precisament, l'any 2010, en plena crisi econòmica. Aquell any els ingressos per càpita dels municipis de Catalunya van ser un 23% més alts que els del conjunt de municipis espanyols. Més endavant s'explicarà a quin fet es deu aquesta diferència.

El gràfic 1 mostra l'evolució que han tingut els ingressos dels ajuntaments del 2005 al 2012. Pot semblar sorprenent que l'any en què s'observa un increment més gran dels ingressos municipals, tant a Catalunya (un 17,2%) com en el conjunt de

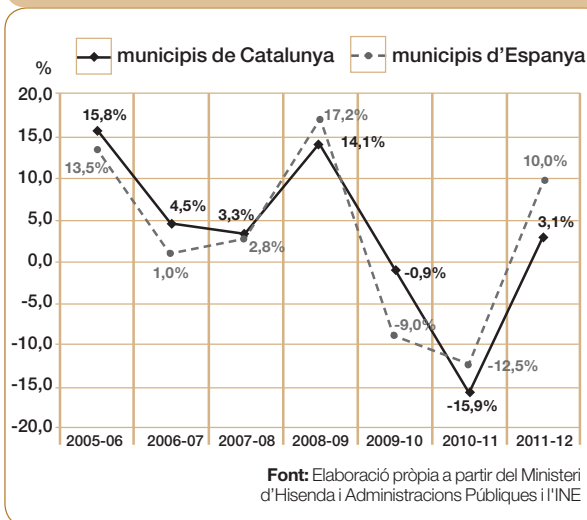
La caiguda més important dels ingressos municipals s'observa l'any 2011, sobretot a Catalunya

l'Estat espanyol (un 14,1%), és el 2009, és a dir, en plena crisi econòmica. L'explicació ve donada, fonamentalment, per la posada en marxa del Fons Estatal d'Inversió Local (FEIL), anomenat col·loquialment Pla Zapatero. Cal recordar que aquest fons es va dissenyar com un instrument anticrisi de política keynesiana que va suposar transferir als municipis un volum global de 8.000 milions d'euros (any 2009), distribuïts segons la població, que havien de servir per finançar inversions municipals². El destí d'aquests recursos estava, doncs, predeterminat. S'havien d'utilitzar per fer inversions i, a més, no qualsevol tipus d'inversió, sinó que se'n determinaven les condicions.

Per contra, la caiguda més important dels ingressos municipals s'observa l'any 2011, sobretot a Catalunya. Aquell any els recursos dels municipis catalans van disminuir un -15,9% respecte als de l'any anterior, mentre que al conjunt de l'Estat espanyol, la caiguda va ser d'un -12,5%. Aquestes taxes negatives s'expli-

² Reial decret llei 9/2008, de 28 de novembre, pel qual es creen un fons estatal d'inversió local i un fons especial de l'Estat per a la dinamització de l'economia i l'ocupació, i s'aproven crèdits extraordinaris per atendre el seu finançament (BOE 290, 2 de desembre de 2008). L'any següent es va aprovar el Reial decret llei 13/2009, de 26 d'octubre, pel qual es crea el Fons estatal per a l'ocupació i la sostenibilitat local (BOE 259, de 27 d'octubre de 2009) que ve a donar continuïtat al creat l'any 2008.

Gràfic 1
Total d'ingressos municipals. Variació anual (%)



Quadre 1
Total d'ingressos municipals. Liquidació 2005-2012

Milions d'€									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (a)	Mitjana 2005-12
Municipis de Catalunya	7.833	9.073	9.479	9.790	11.170	11.074	9.311	9.597	9.666
Municipis d'Espanya	44.881	50.949	51.459	52.884	61.997	56.445	49.408	54.335	52.795
% Cat/Esp	17,5	17,8	18,4	18,5	18,0	19,6	18,8	17,7	18,3

€/habitant									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (a)	Mitjana 2005-12
Municipis de Catalunya	1.120	1.272	1.315	1.329	1.494	1.474	1.235	1.268	1.315
Municipis d'Espanya	1.018	1.140	1.138	1.146	1.326	1.200	1.047	1.150	1.146
Índex = 100	110	112	115	116	113	123	118	110	115

(a) avanç de liquidació
Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i l'INE

La crisi ha alterat lleugerament l'estructura del pressupost d'ingressos municipals: els ha fet més dependents i més endeutats

quen, en part, per la desaparició del FEIL. Les dades corresponents a l'avanç de liquidació de l'any 2012 deixen entreveure un comportament a l'alça dels ingressos municipals, menys pronunciat a Catalunya (3,1%) que al conjunt de l'Estat (10,0%).

Podríem afirmar que els pressupostos municipals es nodreixen de quatre grans fonts d'ingressos. En primer lloc, dels tributs, que inclouen els impostos³, les taxes, els preus públics i les contribucions especials. Aquesta és, tal com mostra el gràfic 2, la principal font d'ingressos dels nostres municipis. De fet, es pot dir que aproximadament el 50% dels ingressos municipals s'obtenen a través de tributs pagats pels seus ciutadans. Es pot observar que aquest percentatge és més alt a Catalunya que al conjunt de l'Estat. Durant els anys previs a la crisi (mitjana 2005-2007), els ajuntaments catalans obtenien el 54,4% dels ingressos a través de tributs, mentre que al conjunt d'Espanya aquest percentatge era d'un 49,3%. Les dades del gràfic 2 indiquen també que la crisi ha afectat relativament més el pes dels tributs a Catalunya (que passa a ser d'un 51,8%, mitjana 2008-2011) que al conjunt d'Espanya, on cau només una dècima (49,2%).

La segona font d'ingressos dels municipis de l'Estat espanyol són les transferències. Aquestes van aportar un 33,6% del total d'ingressos als municipis de Catalunya els tres anys previs a la crisi (2005-2007) i un 37,1% durant els anys de crisi (2008-2011). Aquests percentatges són d'un 37,1% i d'un 38,3%, respectivament a la resta de l'Estat. Això ens permet fer algunes afirmacions: i) el pes de les transferències dins del pressupost d'ingressos dels ajuntaments és una mica més baix a Catalunya que al conjunt de municipis de l'Estat, la qual cosa vol dir que els municipis catalans són una mica menys dependents dels recursos que reben d'altres administracions; ii) la crisi ha suposat un increment del pes de les

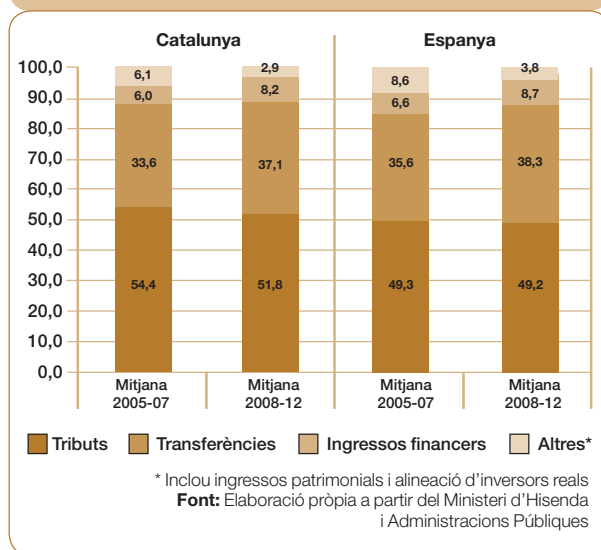
³ Tal com es detallarà en el següent punt d'aquest escrit, es tracta de l'impost sobre béns immobles (IBI), l'impost sobre activitats econòmiques (IAE), l'impost sobre vehicles de tracció mecànica, l'impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana i l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres. En el cas dels municipis de més de 75.000 habitants, inclou també les participacions en l'IRPF, l'IVA i els impostos especials (alcohol, tabac i hidrocarburs).

transferències dins del pressupost d'ingressos dels municipis, és a dir, els ha fet més dependents dels recursos que reben d'altres, i aquest increment s'ha manifestat relativament més a Catalunya que al conjunt de l'Estat.

En tercer lloc, els municipis obtenen ingressos procedents d'operacions financeres, és a dir, dels actius financers (reintegrants de préstecs, alienació d'accions, obligacions i participacions, entre d'altres) i dels passius financers (fonamentalment l'endeutament a través de préstecs). El gràfic 2 mostra que, abans de la crisi (mitjana 2005-2007), aquests ingressos financers suposaven, aproximadament, el 6% del pressupost total d'ingressos dels municipis tant a Catalunya com al conjunt de l'Estat. Tal com es pot observar, aquest percentatge és més alt durant els anys de crisi econòmica. La mitjana 2008-2011 és d'un 8,2% a Catalunya i d'un 8,7% al conjunt d'Espanya. Així doncs, l'endeutament ha guanyat pes dins l'estructura del pressupost d'ingressos municipals.

I finalment, en quart lloc, els ajuntaments obtenen recursos procedents d'altres fonts, com són: i) els ingressos patrimonials. L'any 2011, per fer-nos una idea de la magnitud d'aquest tipus de recursos, el conjunt de municipis de l'Estat espanyol va obtenir 1.310 milions d'euros a través d'ingressos patrimonials (a Catalunya aquesta xifra va ser de 193 milions d'euros). Dins dels ingressos patrimonials destaquen els que procedeixen de concessions i aprofitaments especials que, aquell any, van aportar al conjunt

Gràfic 2
Fons d'ingressos dels municipis de Catalunya i del conjunt d'Espanya (% sobre el total)



de municipis de l'Estat, un total de 794 milions d'euros (a Catalunya la xifra va ser de 79 milions d'euros). També són ingressos patrimonials els obtinguts pels ajuntaments a través, per exemple, dels interessos de dipòsits, de rendes de béns immobles, de dividendes i participacions de beneficis; ii) l'alienació d'inversions reals que engloba els recursos que s'aconsegueixen, fonamentalment, a través de la venda dels terrenys. En concret, l'any 2011 els municipis espanyols van obtenir 415 milions d'euros venent terrenys (la xifra és de 29 milions d'euros per als municipis de Catalunya).

El gràfic 2 mostra que aquest tipus de recursos que hem englobat dins el concepte d'altres ha perdut pes, dins del pressupost total d'ingressos municipals, durant els anys de crisi econòmica. Si bé a Catalunya la mitjana era d'un 6,1% durant el període 2005-2007, aquest percentatge passa a ser d'un 2,9% durant els anys 2008-2011. La caiguda és encara una mica més elevada per al conjunt de municipis d'Espanya (passa d'un 8,6 a un 3,8%).

A la vista de les dades que acabem de descriure no seria agosarat concloure que la crisi ha alterat lleugerament l'estructura del pressupost d'ingressos municipals: els ha fet més dependents (augmenta el pes de les transferències) i més endeutats (augmenta el pes de les operacions financeres).

3. El comportament dels tributs municipals: una cistella massa rígida?

Com ja s'ha esmentat, els tributs són la principal font d'ingressos dels municipis i alhora la mesura de la seva autonomia fiscal. D'una banda, els ajuntaments disposen d'una cistella de cinc impostos, tres d'obligatoris i dos de potestats, sobre els quals poden decidir elements tan importants 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), que és el que aporta un volum més alt de recursos impositius a la hisenda municipal, l'impost sobre vehicles de tracció mecànica (IVTM), l'impost sobre activitats econòmiques (IAE), a més de dos impostos potestats, 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 que va tenir lloc l'any 2002⁴, els municipis de més de 75.000 habitants, les capitals de comarca i de comuni-

⁴ 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 (vigent fins al 22 de juliol de 2014).

tat autònoma reben una participació territorialitzada en l'IRPF, l'IVA i els impostos especials (tabac, alcohol i hidrocarburs)⁵. D'altra banda, els ajuntaments tenen força marge per decidir quines taxes apliquen i en quins termes (base imposable, tipus impositiu, estructura de quotes, beneficis fiscals), que és una altra via per exercir la seva autonomia financera. A continuació, analitzem el comportament per separat dels impostos i de la resta de tributs durant el període 2005 a 2012.

3.1. Els impostos

Tal com mostra el quadre 2, a Catalunya la recaptació impositiva municipal va aportar 3.008 milions d'euros de mitjana durant els tres anys previs a la crisi i va augmentar en un 11% en els anys de crisi (fins als 3.328 milions d'euros). Per al conjunt de l'Estat, la recaptació va ser de 14.830 milions d'euros en l'etapa prèvia a la crisi, amb un augment d'un 14% en els anys posteriors (16.873 milions d'euros). Es pot afirmar, doncs, que al llarg de tot el període (2005-2011) els municipis de Catalunya han aportat aproximadament el 20% de la recaptació impositiva municipal a tot l'Estat. Si considerem, a més, les participacions impositives (en l'IRPF, en l'IVA i en els impostos especials) que reben els municipis de més de 75.000 habitants, observem que el pes relatiu dels municipis catalans sobre el conjunt de l'Estat continua sent del 20% durant tot el període considerat.

L'impost sobre béns immobles

Quan analitzem la composició de la cistella veiem que l'IBI és, amb molta diferència, l'impost municipal més important quant a recaptació, tal com es veu en el quadre 3. En concret, aquest impost va aportar un 51,7% del total d'ingressos impositius als municipis de Catalunya els tres anys previs a la crisi (2005-2007) i un 63% durant els anys de crisi (2008-2011), fet que demostra la seva importància i estabilitat. Aquests percentatges són semblants als de la resta de l'Estat, encara que aquests són una mica inferiors (un 50% i un 61,3% respectivament).

El caràcter estable de la recaptació per l'IBI en relació amb el cicle econòmic es deu a la seva configuració, atès que grava una base

⁵ 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 de l'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 les begudes fermentades, sobre productes intermedis, sobre alcohol i begudes derivades, sobre hidrocarburs i sobre tasques 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 tasques del tabac.

immòbil fàcilment coneguda i present a tots els municipis. La seva recaptació depèn a priori de l'estoc d'habitatges i del seu valor calculat administrativament, és a dir, del valor cadastral (la base imposable). Tanmateix, la revisió dels valors cadastrals no té un impacte immediat en l'impost atès que la base liquidable de l'IBI es calcula aplicant d'ofici una reducció decreixent durant deu anys. Aquesta reducció és del 90% de l'increment del valor cadastral en el primer any de vigència de la revisió, del 80% en el segon i així successivament fins que en el desè any s'assoleix una base liquidable igual al valor cadastral revisat⁶. En conseqüència,

⁶A més, cal tenir en compte que els ajuntaments poden establir els tipus de gravamen, entre un mínim igual a 0,4 i un màxim de l'1,1%; però, durant els sis anys següents a la revisió cadastral, el tipus mínim es pot reduir fins al 0,1%.

la recaptació per l'IBI no guarda necessàriament relació amb la tendència observada del PIB al llarg del temps.

En termes per habitant (vegeu el quadre 4), l'IBI passa de recaptar 218 euros de mitjana (2005-2007) a recaptar-ne 281 (2008-2011), en l'àmbit dels municipis de Catalunya, i passa de 166 a 221 euros per habitant respectivament als municipis del conjunt d'Espanya. Aquestes xifres concorden amb el fet abans esmentat que els tributs en general tenen més pes en la hisenda dels municipis de Catalunya que en la dels municipis del conjunt de l'Estat.

Si comparem l'evolució anual de la recaptació per l'IBI a Catalunya amb la d'Espanya (gràfic 3) observem un comportament força similar. A Catalunya, el pic de creixement de la recaptació es dona

Quadre 2
Ingressos impositius dels municipis de Catalunya i del conjunt d'Espanya. Liquidacions 2005-2011

	Catalunya		Espanya	
	Mitjana 2005-07	Mitjana 2008-11	Mitjana 2005-07	Mitjana 2008-11
Total impostos	3.008	3.328	14.830	16.873
Impost béns immobles	1.554	2.096	7.408	10.318
Impost activitats econòmiques	340	367	1.402	1.532
Impost vehicles tracció mecànica	398	422	2.173	2.437
Impost s/ increment valor terrenys naturalesa urbana	350	294	1.452	1.323
Impost s/ construccions, instal·lacions i obres	366	149	2.379	1.215
Altres*			17	47
Participacions impositives (total)	149	161	757	873
% IRPF	76	94	363	498
% IVA	54	50	297	273
% especials	19	17	97	101
TOTAL ingressos impositius	3.158	3.488	15.581	17.746
Ingressos impositius municipis Catalunya/Espanya (%)	20,3	19,7		

(*) Inclou impostos extingits, impost sobre despeses sumptuàries, arbitri sobre importacions, impost general indirecte canari
Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

Quadre 3
Composició de la cistella impositiva dels municipis de Catalunya i Espanya (% sobre el total)

	Catalunya		Espanya	
	Mitjana 2005-07	Mitjana 2008-11	Mitjana 2005-07	Mitjana 2008-11
Impost béns immobles	51,7	63,0	50,0	61,3
Impost activitats econòmiques	11,3	11,0	9,5	9,1
Impost vehicles tracció mecànica	13,2	12,7	14,7	14,5
Impost s/ increment valor terrenys naturalesa urbana	11,6	8,8	9,8	7,9
Impost s/ construccions, instal·lacions i obres	12,2	4,5	16,1	7,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

el 2008 amb una taxa anual de variació del 10,6%, mentre que a Espanya s'arriba a una taxa del 12% el mateix any. En conseqüència, la davallada en el ritme de creixement de la recaptació també es dona de manera paral·lela fins a una taxa per a Catalunya del 5,9% el 2011, i del 5,1% en el cas d'Espanya.

Pel que fa al tipus impositiu establert per als béns urbans, la mitjana per als municipis de Catalunya és de 0,77 l'any 2005 i de 0,74 el 2011; mentre que la mitjana per al conjunt de municipis d'Espanya es manté en un 0,66 en ambdós anys⁷. La interpretació d'aquests tipus no és directa, ja que depèn de com s'estigui duent a terme la revisió periòdica de valors cadastrals al llarg del territori, que sovint no és ni simultània ni uniforme entre municipis.

L'impost sobre vehicles de tracció mecànica

El següent impost amb recaptació present a tots els municipis és l'IVTM, que ha aportat un 13,2% dels ingressos impositius dels municipis de Catalunya en els anys previs a la crisi i un 12,7% en el període 2007-2011 (vegeu el quadre 3). En el cas d'Espanya, aquests percentatges són del 14,7% i el 14,5%, respectivament. En aquesta figura, la recaptació depèn actualment de la distribució del parc de vehicles per classes al llarg del territori, de les seves característiques tècniques (com ara cavalls fiscals o nombre de places) i del coeficient aprovat per cada ajuntament. En termes per habitant, la recaptació en els municipis catalans es manté en els 56 euros de mitjana en tot el període analitzat, mentre que passa de 49 (2005-2007) a 52 euros (2008-2011) en el conjunt de l'Estat (quadre 4).

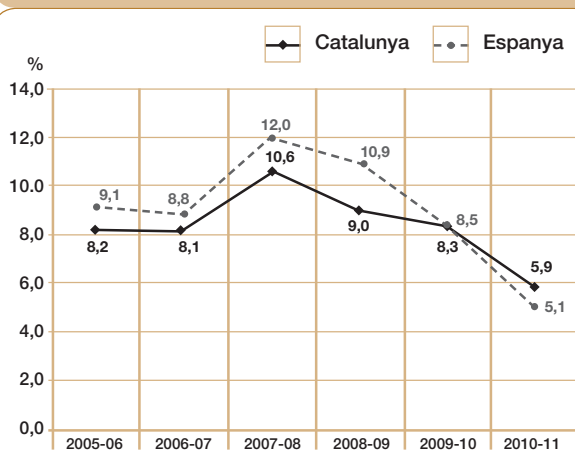
Tot i que la tendència en l'evolució anual de la recaptació de l'IVTM en el context de Catalunya és semblant a la del conjunt de municipis d'Espanya, la reducció en el ritme de creixement

és diferent en els anys previs a la crisi, quan s'observa una estabilitat més gran en el conjunt de l'Estat (gràfic 4).

Pel que fa a l'esforç fiscal, cada ajuntament determina el seu tipus impositiu i decideix un coeficient d'increment que pot anar d'1 a 2 i que s'aplica sobre les tarifes establertes a l'article 95.1 de la Llei d'hisendes locals⁸. El quadre 5 ens dona pistes del motiu pel qual observem un creixement més baix de la recaptació per aquest impost a partir de la crisi. Els valors que apareixen en el quadre 5, no són directament els del coeficient d'increment sinó el quocient entre la quota d'un any i la de l'any anterior. Mentre els valors su-

⁸ A més, el coeficient d'increment aprovat pot ser diferent segons la classe de vehicle.

Gràfic 3
Evolució de l'impost sobre béns immobles.
Liquidacions 2005-11



Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

⁷ Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, <https://serviciostelematicos.sgcgal.minhap.gob.es/siscati/html/portadaConsultas.htm>.

Quadre 4
Ingressos impositius per habitant a Catalunya i al conjunt d'Espanya

Millions d'€	Catalunya		Espanya	
	Mitjana 2005-07	Mitjana 2008-11	Mitjana 2005-07	Mitjana 2008-11
Impost béns immobles	218	281	166	221
Impost activitats econòmiques	48	49	31	33
Impost vehicles tracció mecànica	56	56	49	52
Impost s/ increment valor terrenys naturals urbana	49	39	32	28
Impost s/ construccions, instal·lacions i obres	51	20	53	26

Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

peren la unitat, significa que els ajuntaments, de mitjana, han anat augmentant el coeficient d'increment. Tanmateix, el 2011, el valor del quocient és molt proper a 1, cosa que significa que pràcticament no s'augmenta el coeficient d'increment o, en altres paraules, es mantenen pràcticament els coeficients de l'any anterior.

L'impost sobre activitats econòmiques

La recaptació pel darrer impost obligatori, l'IAE, presenta una gran estabilitat al llarg del període 2005-2011, ja que grava el mer exercici d'una activitat econòmica amb independència del seu resultat. Aquesta característica i el fet de gravar només certes activitats (aquelles amb una xifra de negocis superior al milió d'euros) fan que l'impost sigui difícil de justificar amb la seva configuració actual.

El seu pes en la cistella d'impostos municipals ha estat aproximadament d'un 11% en el context de Catalunya i entorn del 9% en el conjunt de l'Estat, durant els anys 2005 a 2011 (vegeu el quadre 3). En termes per habitant, l'IAE ha recaptat una mitjana

de 48 (2005-2007) i 49 euros (2008-2011) al conjunt de municipis de Catalunya; i una mitjana de 31 (2005-2007) i 33 euros (2008-2011) al conjunt de l'Estat (vegeu el quadre 4).

En aquest cas, l'evolució de l'impost en termes de taxa anual de variació en el conjunt de municipis catalans és força similar a la tendència de l'IAE per al conjunt de municipis d'Espanya (gràfic 5).

Els impostos optatius

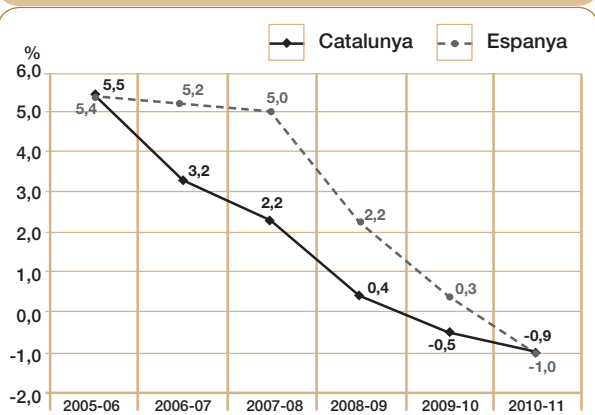
Pel que fa a l'ICIO i a l'IIVTU, cal assenyalar que a Catalunya, en el període 2005-2007, van tenir un pes en termes recaptatoris similar a l'IAE i l'impost sobre vehicles; mentre que per al conjunt de l'Estat, l'ICIO arriba a representar el 16% dels ingressos impositius en el mateix període. Amb la crisi, la caiguda d'aquests impostos vinculats al sector immobiliari és dràstica, especialment en el cas de l'ICIO, que a Catalunya passa d'aportar un 12% dels recursos a només un 4,5% en el període 2008-2011; i d'un 16 a un 7% en el cas espanyol (quadre 3).

Dinàmicament, s'observa que la recaptació de l'ICIO i, en menys mesura la de l'IIVTNU, presenta un comportament amb oscil·lacions força pronunciades. En el cas de l'ICIO (gràfic 6), a Catalunya, es passa d'una taxa de variació del 25% el 2006 a una taxa negativa del 43% el 2009. Per al conjunt de municipis d'Espanya, la taxa de variació també és del 25% el 2006 però la taxa negativa és del 31% el 2009. En el cas de l'IIVTNU (gràfic 7), el comportament és similar però no tan pronunciat, amb uns valors màxims de la taxa de l'11% a Catalunya (2010) i del 15% al conjunt de l'Estat (2010); mentre que la taxa negativa assolix el valor màxim del 19,8% a Catalunya (2008) i del 17,7% en el conjunt d'Espanya (2008).

3.2. Taxes i preus públics

Atès el paper que desenvolupen els ajuntaments com a hisendes bàsicament subministradores de serveis públics, en l'àmbit municipal resulta força adequada l'aplicació de les taxes i els preus públics. Aquests instruments permeten el finançament d'uns

Gràfic 4
Evolució de l'impost vehicles tracció mecànica. Liquidacions 2005-11. Taxa anual variació (%)



Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

Quadre 5
Coeficient d'increment aprovat en l'IVTM per a turismes (mitjana)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Catalunya	1,8560	1,8859	1,8014	1,9170	1,9302	1,9318	1,0017
Espanya	1,5885	1,6169	1,6379	1,6745	1,7085	1,7151	1,0053

Nota: Els valors indiquen el resultat del quocient entre la quota de l'any en qüestió i la de l'any anterior
Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

determinats serveis amb recursos no procedents dels impostos locals que fa recaure el cost (total o parcial) directament sobre els usuaris. Per aquest motiu, no tots els serveis que presten els ajuntaments són susceptibles de ser finançats amb taxes o preus públics, sinó només aquells que no tinguin un caràcter redistributiu explícit, per als quals el cost sigui fins a cert punt divisible.

Analitzant la composició d'aquests recursos (quadre 6) es pot afirmar que les taxes són l'element més important seguit dels altres ingressos (com ara multes o recàrrecs), els preus públics i les contribucions especials. En concret, les taxes han aportat 123 euros per habitant (mitjana del 2005-2007) i 132 (mitjana 2008-2011) en el cas dels municipis catalans; i 113 i 118 euros per habitant respectivament en els municipis del conjunt de l'Estat.

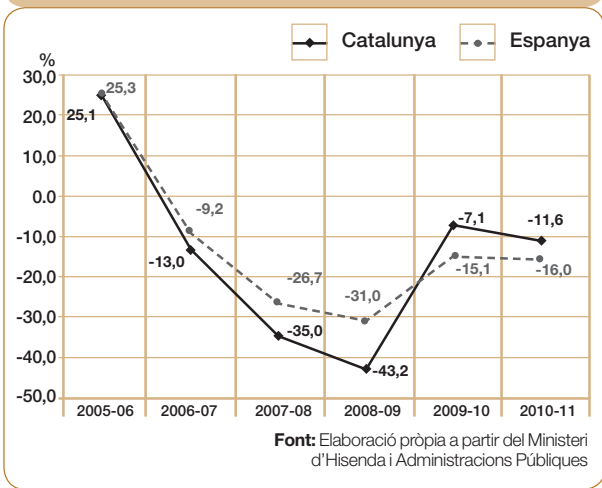
L'anàlisi dinàmica de les taxes i els preus públics (gràfic 7) mostra que aquests recursos tenen un comportament relativament més estable, durant els anys de crisi, als municipis de Catalunya que als del conjunt de l'Estat, ja que en aquest darrer cas es passa d'una taxa de variació del 23,5% el 2006 a una taxa negativa del 8% el 2007.

4. Qui ha transferit recursos als municipis?

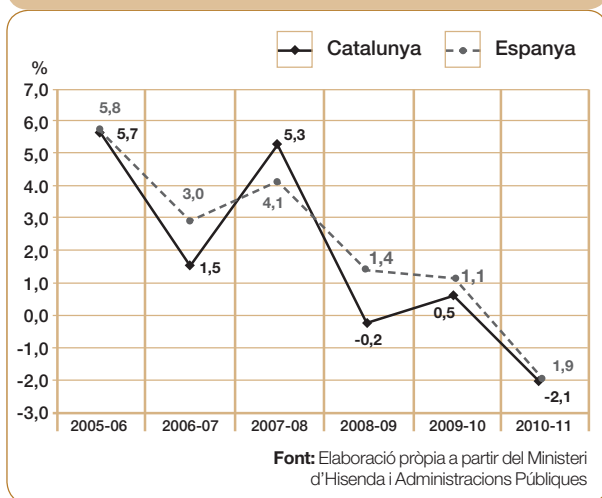
Tal com s'ha indicat en el punt 2, les transferències constitueixen, després dels tributs, la segona font d'ingressos dels municipis. El propòsit d'aquest apartat és analitzar-ne la procedència, és a

No tots els serveis que presten els ajuntaments són susceptibles de ser finançats amb taxes o preus públics, sinó només aquells que no tinguin un caràcter redistributiu

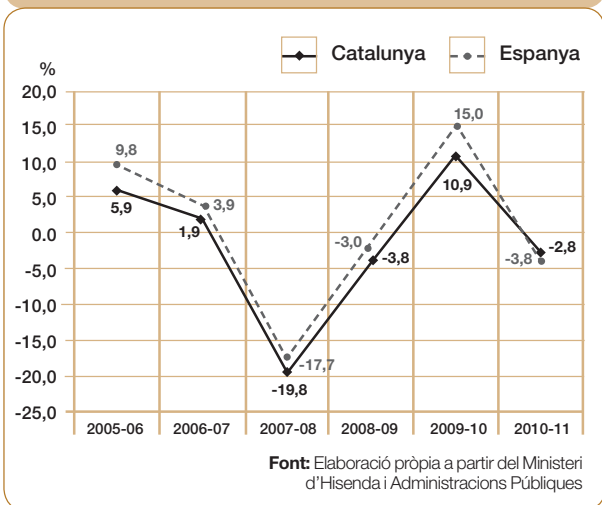
Gràfic 6
Evolució de l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres. Liquidacions 2005-11. Taxa anual de variació (%)



Gràfic 5
Evolució de l'impost sobre activitats econòmiques. Liquidacions 2005-11. Taxa anual de variació (%)



Gràfic 7
Evolució de l'impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana. Liquidacions 2005-11. Taxa anual de variació (%)



dir, comprovar qui dóna recursos als ajuntaments i quin ha estat el seu comportament al llarg del període 2005-2011.

En primer lloc, cal diferenciar entre les transferències corrents i les de capital. El gràfic 9 mostra que, en majoria, les transferències que reben els ajuntaments són corrents. Al llarg del període analitzat, aquestes transferències han suposat, per als municipis de Catalunya, el 77% del total, mentre que les de capital, és a dir, aquelles que hauran de ser destinades a finançar projectes d'inversió, han suposat el 23% del total. Aquests percentatges són, per al conjunt de municipis d'Espanya, d'un 74,9% i d'un 25,1%, respectivament. Així doncs, podríem afirmar que, aproximadament, una quarta part dels recursos que arriben als municipis en forma de transferències, s'ha de destinar a finançar despeses de capital (inversions). El seu destí està, doncs, predeterminat pels governs que les donen.

4.1. Les transferències corrents als municipis: qui les concedeix? Quin ha estat el seu comportament al llarg dels darrers anys?

El quadre 7 permet observar que les transferències corrents que reben els municipis procedeixen, fonamentalment, de l'Administració central de l'Estat. Els ajuntaments de Catalunya van rebre d'aquesta Administració una mitjana anual de 1.799 milions d'euros, durant els anys previs a la crisi (2005-2007). Això vol dir que el 74,6% del total de transferències corrents rebudes pels municipis catalans van ser concedides per l'Administració central. La xifra corresponent al període de crisi (2008-2011) és de 1.993 milions d'euros anuals, la qual cosa suposa un 69% del total. Aquests percentatges indiquen que, amb la crisi, les

transferències corrents concedides per l'Administració central als municipis catalans han perdut pes i n'han guanyat les procedents d'altres administracions. En concret, guanyen pes les que procedeixen de la Generalitat de Catalunya, que va transferir als municipis catalans una mitjana anual de 441 milions d'euros durant els tres anys previs a la crisi (això suposava un 18,3% del total de transferències corrents) i una mitjana anual de 655 milions d'euros durant els anys 2008-2011 (un 22,7% del total). La resta de transferències corrents que han rebut els municipis catalans han estat atorgades per les diputacions (56 milions d'euros anuals durant el període 2005-2007 i 64 milions d'euros anuals durant el període 2008-2011) i per altres ens, com ara consells comarcals, mancomunitats, empreses privades i consorcis.

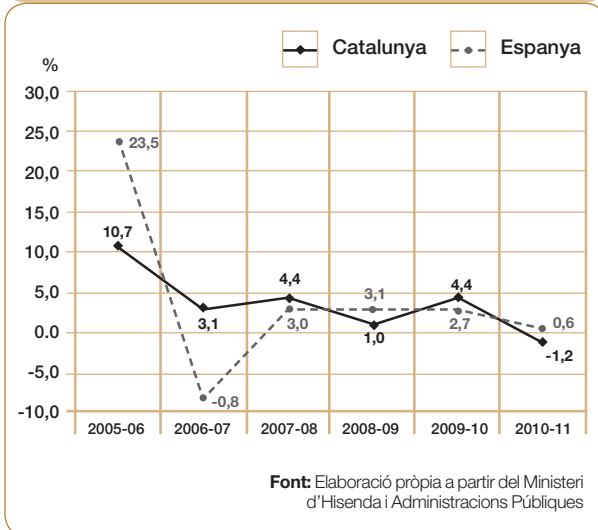
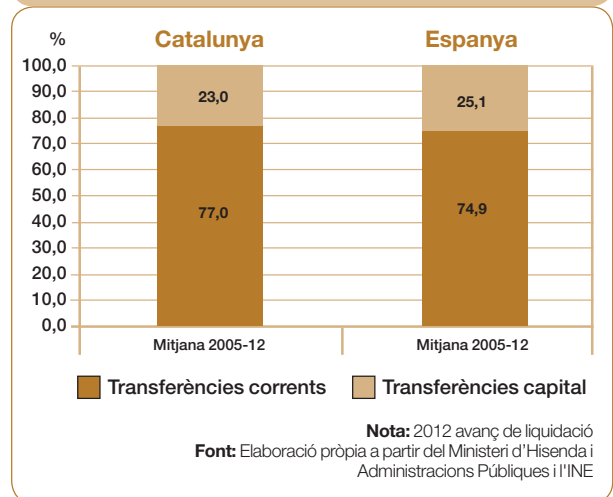
Si s'observen les dades corresponents al conjunt de municipis espanyols es constata, en comparació amb les dels municipis catalans, més pes de les transferències corrents procedents de diputacions, consells insulars i *cabildos*. Això s'explica perquè, d'una banda, inclouen les que atorguen les diputacions forals als seus municipis. Cal no oblidar que l'especificitat del model de finançament de les comunitats forals no només s'estén a l'àmbit del finançament del govern autonòmic, sinó també al dels municipis. Les diputacions forals transfereixen als municipis un important volum de recursos. Per exemple, l'any 2011 les diputacions forals del País Basc van transferir als ajuntaments 1.384 milions d'euros, això vol dir 633,5 euros per habitant. Aquell mateix any, les quatre diputacions catalanes van transferir als seus municipis un total de 80 milions d'euros, és a dir, 10,5 euros per habitant. Es tracta, evidentment, d'un model de rela-

Quadre 6

Taxes, preus públics, contribucions especials i altres ingressos. Liquidacions 2005-11

Mitjanes	Milions d'€				€/habitant			
	Catalunya		Espanya		Catalunya		Espanya	
	2005-07	2008-11	2005-07	2008-11	2005-07	2008-11	2005-07	2008-11
Taxes	873	986	5.042	5.539	122,8	132,0	112,9	118,4
Preus públics	156	176	695	667	21,9	23,6	15,6	14,3
Contribucions especials	108	56	226	138	15,1	7,6	5,1	2,9
Vendes	10	22	54	70	1,4	2,9	1,2	1,5
Altres ingressos	469	454	2.883	2.561	65,9	60,8	64,5	54,7
Total	1.615	1.695	8.901	8.975	227,1	226,9	199,2	191,9
% Catalunya/Espanya	18,1	18,9						
Índex = 100					114	118	100	100

Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

Gràfic 8**Evolució de taxes i preus públics. Liquidacions 2005-11. Taxa anual de variació (%)****Gràfic 9****Pes de les transferències corrents i de capital rebudes pels municipis de Catalunya i d'Espanya. Liquidacions 2005-12 (% sobre el total)**

cions fiscals ben diferent. En el cas del País Basc (també a Navarra), les transferències corrents que reben els municipis procedeixen, gairebé en exclusiva (un 91%), de les seves respectives diputacions forals; en canvi, les transferències corrents que reben els municipis catalans, així com els de la resta de comunitats autònomes no forals, procedeixen fonamentalment, tal com acabem d'assenyalar, de l'Administració central de l'Estat (al voltant d'un 70%). Es tracta, doncs, de dos models de finançament diferents. I d'altra banda, cal dir que el règim foral no és l'única especificitat que reflecteixen les dades. També cal fer referència als consells insulars de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears i als *cabildos* de la Comunitat Autònoma de Canàries. En aquests casos, les relacions fiscals entre aquestes administracions i els municipis d'aquests territoris també presenten diferències en relació amb les que tenen les diputacions de la resta de l'Estat amb els seus municipis⁹.

El gràfic 10 permet veure que el volum de transferències corrents que reben els municipis catalans és, en euros per habitant, superior al que reben el conjunt de municipis d'Espanya. Durant els anys 2008-2011, els ajuntaments de Catalunya han rebut una mitjana anual de 386,3 euros per habitant procedents de transferències corrents, mentre que el conjunt de municipis es-

panyols n'han rebut 338,2 per habitant de mitjana. Això s'explica perquè: i) l'Administració central ha transferit, per habitant, un 30% més de recursos (corrents) als municipis de Catalunya (una mitjana anual de 266,9 euros per càpita) que a la mitjana de municipis de l'Estat (205,0 euros per càpita); ii) la Generalitat de Catalunya ha transferit, per habitant, un 4% més de recursos als municipis (una mitjana anual de 87,6 euros per habitant) que la mitjana de recursos per càpita concedits pel conjunt de governs autonòmics als ajuntaments (una mitjana anual de 83,7 euros per habitant); iii) els municipis catalans també aconseguen més recursos per habitant que el conjunt de municipis espanyols procedents d'altres ens (com ara comarques i mancomunitats), empreses privades i consorcis, entre d'altres. (una mitjana de 23,3 euros per habitant enfront dels 10,3 euros per habitant corresponents al conjunt de municipis espanyols).

Atès que, tal com s'ha assenyalat, exceptuant els territoris forals, les transferències corrents que reben els municipis procedeixen, la majoria, de l'Administració central de l'Estat, creiem convenient fer-ne una breu descripció del funcionament. Es tracta, fonamentalment, de la subvenció incondicionada que reben els municipis 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.

⁹ Vegeu **Fundación Democracia y Gobierno Local (2011)**, pàgs. 121-135 i 137-175.

La distribució de la PMTE es fa a través d'una fórmula en la qual intervenen tres variables (població, esforç fiscal i capacitat tributària) d'acord amb les ponderacions següents: i) el 75% es reparteix en funció del nombre d'habitants de cada municipi corregit per uns coeficients que augmenten a mesura que ho fa la mida del municipi; ii) el 12,5% ho fa en funció de l'esforç fiscal mitjà de cada municipi¹⁰; iii) el 12,5% restant es reparteix en funció de l'invers de la capacitat tributària¹¹.

El càlcul de la quantia que correspon al fons complementari que reben els municipis de més de 75.000 habitants, capitals de província i de comunitat autònoma és el resultat d'aplicar un índex d'evolució a una quantia fixa corresponent a un any base (2003)¹².

El quadre 7 mostra que, del total de transferències corrents fetes per l'Administració central de l'Estat, aproximadament un 21% va a parar als municipis de Catalunya (20,7% mitjana 2005-07, 20,8% mitjana 2008-11). En aquest cas, es podria afirmar, doncs, que es tracta d'un percentatge superior, tant en

¹⁰ El càlcul d'aquesta variable es fa aplicant la formulació següent: $Ef_m = (\sum \alpha \cdot RcO/RP_m) \cdot P_i$, on Ef_m = esforç fiscal mitjà de cada municipi; α = factor de ponderació = pes relatiu per a cadascun dels impostos que la llei ha seleccionat com a indicador d'esforç fiscal en relació amb la recaptació total d'aquests tributs. Es tracta de l'IBI, l'IAE i l'impost sobre vehicles; RcO/RP_m = relació entre la recaptació real i la potencial per a cadascun d'aquests tres impostos.

¹¹ La capacitat fiscal es calcula com la relació entre la base imposable mitjana de l'IBI per habitant del municipi i la mateixa magnitud corresponent a l'interval de població al qual pertany aquest municipi, ponderada per la relació entre la població del municipi i la població total del conjunt de municipis de menys de 75.000 habitants. Per això, els municipis es classifiquen d'acord amb quatre intervals de població: menys de 5.000; entre 5.001 i 20.000 habitants; entre 20.001 i 50.000, i més de 50.000.

¹² Aquesta quantia inicial es va calcular aplicant les següents expressions: $PIE_{2004}^E = PIE_{2003}^E \times IE_{2004/2003}$

$FC_{2004}^C = PIE_{2004}^E - P \cdot IRPF_{2004} - P \cdot IVA_{2004} - P \cdot IIEE_{h,2004}$

On PIE_{2003}^E i PIE_{2004}^E = la participació total en els ingressos de l'Estat corresponents al municipi i l'any 2003 (últim anys del darrer model) i l'any 2004 (any base del nou model), respectivament; $IE_{2004/2003}$ = índex d'evolució entre els anys 2003 i 2004; FC_{2004}^C = participació del municipi i en el fons complementari l'any 2004; $P \cdot IRPF_{2004}$, $P \cdot IVA_{2004}$ i $P \cdot IIEE_{h,2004}$ = imports dels rendiments cedits al municipi i en relació amb l'IRPF, l'IVA i els impostos especials sobre els corresponents a l'any 2004.

Una vegada calculada la quantia inicial del fons corresponent a cada municipi s'actualitza anualment aplicant l'índex d'evolució següent: $I_{t/2004} = ITE_t / ITE_{2004}$

On ITE = ingressos tributaris de l'Estat, que estan constituïts per la recaptació estatal, exclosa la susceptible de cessió a les comunitats autònomes, en l'IRPF, l'IVA i els impostos especials (alcohol, tabac i hidrocarburs).

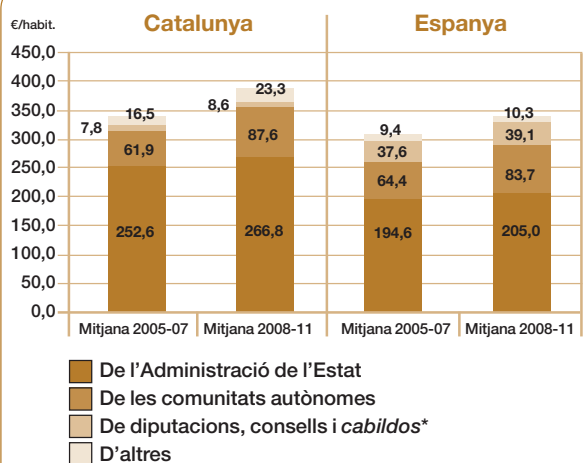
el pes del PIB de Catalunya en relació amb el total de l'Estat (que se situa al voltant d'un 19-20%), com del pes de la població catalana en relació amb la del conjunt d'Espanya (que se situa al voltant d'un 16%).

Finalment, els gràfics 11 i 12 mostren l'evolució de les transferències corrents procedents de les dues administracions, respectivament, que han estat, a excepció dels territoris forals, les principals donants de recursos als municipis: l'Administració central de l'Estat i les administracions autonòmiques.

La caiguda de les transferències corrents procedents de l'Administració central és evident, tal com es pot veure en el gràfic, sobretot entre els anys 2007-2010. S'observa un lleuger increment l'any 2011. En canvi, podríem dir que la caiguda dels recursos corrents transferits pels governs autonòmics no es manifesta d'una manera significativa fins a l'any 2009-2010, i continuen caient l'any 2011, sobretot a Catalunya, on s'observa una taxa de creixement negativa del -14,2% (al conjunt de l'Estat és del -4,3%). De fet, en el cas de Catalunya ja s'havia produït una caiguda de la taxa de creixement de les transferències corrents de la Generalitat l'any 2007 (de créixer a una taxa d'un 25,7% l'any anterior es passa a una taxa de creixement del 10,5%).

Gràfic 10

Procedència de les transferències corrents rebudes pels municipis de Catalunya i d'Espanya. Liquidacions 2005-11, €/habitant



Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Admin. Públiques
 * Inclou les transferències de les diputacions forals als municipis forals
 ** Inclou les procedents de mancomunitats, comarques, ajuntaments, agrupacions de municipis, empreses privades, d'empreses de l'entitat local, consorcis, famílies i institucions sense ànim de lucre i de l'exterior

Quadre 7

Procedència de les transferències corrents rebudes pels municipis de Catalunya i d'Espanya. Liquidacions 2005-2011 en milions d'euros

	Catalunya		Espanya	
	Mitjana 2005-07	Mitjana 2008-11	Mitjana 2005-07	Mitjana 2008-11
De l'Administració de l'Estat	1.799	1.993	8.702	9.586
De les comunitats autònomes	441	655	2.880	3.916
De diputacions, consells i <i>cabildos</i> *	56	64	1.683	1.830
D'altres**	118	174	421	483
Total	2.413	2.886	13.687	15.815
Transf. corrents de l'Estat a municipis de Catalunya / Total				
Transf. corrents de l'Estat a municipis d'Espanya (%)	20,7	20,8		

Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

* Inclou les transferències de les diputacions forals als municipis forals

** Inclou les procedents de mancomunitats, comarques, ajuntaments, agrupacions de municipis, empreses privades, d'empreses de l'entitat local, consorcis, famílies i institucions sense ànim de lucre i de l'exterior

4.2. Les transferències de capital als municipis: qui les concedeix? Quin ha estat el seu comportament al llarg dels darrers anys?

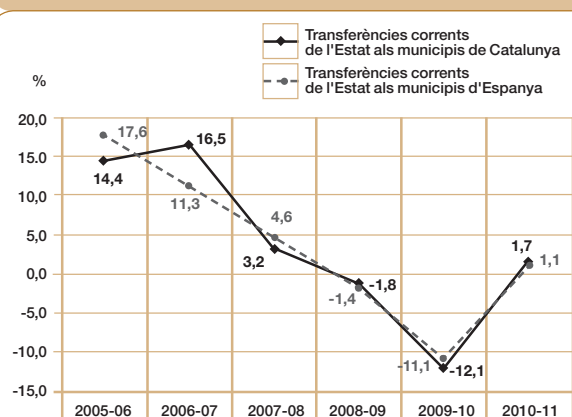
El quadre 8 permet veure que, en relació amb les transferències de capital rebudes pels municipis, hi ha un canvi significatiu si comparem els dos períodes que s'analitzen. Si bé els ajuntaments catalans van rebre una mitjana anual de 547,1 milions d'euros per finançar les seves inversions durant els tres anys previs a la crisi (2005-2007), durant els anys posteriors (2008-2011) en van rebre el doble (una mitjana de 1.125,0 milions d'euros anuals). Pel que fa al conjunt de municipis de l'Estat, es passa de rebre 3.806,5 milions d'euros anuals a rebre'n 6.694,9. Aquest augment es deu, fonamentalment, i tal com ja s'ha explicat en el punt 2.1, a la implementació, per part de l'Administració central, del Fons Estatal d'Inversió Local (FEIL). Mentre que les transferències de capital concedides per aquesta Administració eren, abans de la crisi, gairebé insignificants, passen a ser rellevants els anys 2009 i 2010, anys de vigència de l'esmentat fons estatal. Els ajuntaments de Catalunya van rebre de l'Administració central una mitjana anual de 21,6 milions d'euros durant els anys 2005-2007 per finançar inversions i, en canvi, van passar a rebre 500,2 milions d'euros anuals durant el període 2008-2011. Això vol dir que, abans de l'existència del FEIL, els municipis catalans rebien només el 5,6% de les transferències de capital atorgades per l'Administració central al conjunt de municipis de l'Estat. En canvi, durant els anys 2008-2011 aquest percentatge va passar a ser del 14,8%.

Els governs autonòmics havien estat els qui, tradicionalment, més recursos havien fet arribar als municipis per finançar les seves in-

versions. Es pot observar que, abans de la crisi, la Generalitat de Catalunya va atorgar als ajuntaments una mitjana anual de 280,9 milions d'euros en concepte de transferències de capital (39,5 euros per habitant), això suposava el 51,3% del total. Els governs autonòmics del conjunt de l'Estat van transferir una mitjana anual de 1.983,4 milions d'euros (44,4 euros per habitant), la qual cosa suposava un 52,1% del total. Durant els anys de crisi, l'existència del FEIL fa canviar radicalment aquests percentatges. L'Administració central esdevé els anys 2009 i 2010 la principal donant de recursos destinats a finançar inversió municipal.

Gràfic 11

Evolució de les transferències corrents de l'Estat als municipis de Catalunya i d'Espanya. Liquidacions 2005-11. Taxa anual de variació (%)



Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

A la vista de les dades dels quadres 7 i 8, podem afirmar que les diputacions catalanes han transferit als municipis més transferències de capital que no pas corrents. Per exemple, durant els anys de crisi econòmica, les corrents han estat d'una mitjana anual de 64 milions d'euros, mentre que les de capital han estat de 113 milions d'euros.

Finalment, els gràfics 14 i 15 mostren l'evolució que han tingut les transferències de capital concedides per l'Administració central i pels governs autonòmics, respectivament, al llarg dels anys 2005-2011. L'augment de les transferències de capital que dona l'Administració central l'any 2009 és, tal com mostra el gràfic, espectacular, sobretot per als municipis de Catalunya, que veuen incrementats els seus ingressos en un 3.516,9% (els del conjunt de municipis de l'Estat creixen a una taxa del 1.404,2%). L'any 2010, tot i que encara hi ha el FEIL, ja experimenten una reducció, que s'accentua encara més l'any 2011, quan aquest fons deixa d'existir.

Pel que fa a l'evolució de les transferències de capital procedents de la Generalitat de Catalunya, el gràfic 15 mostra que, durant els anys previs a la crisi, creixen a unes taxes anuals superiors a les corresponents al conjunt de governs autonòmics de l'Estat. Només l'any 2010, la taxa de creixement de les transferències de capital de la Generalitat és inferior (2,3%) a la del conjunt de les administracions autonòmiques (17,2%). Cal fer notar la forta davallada que s'obser-

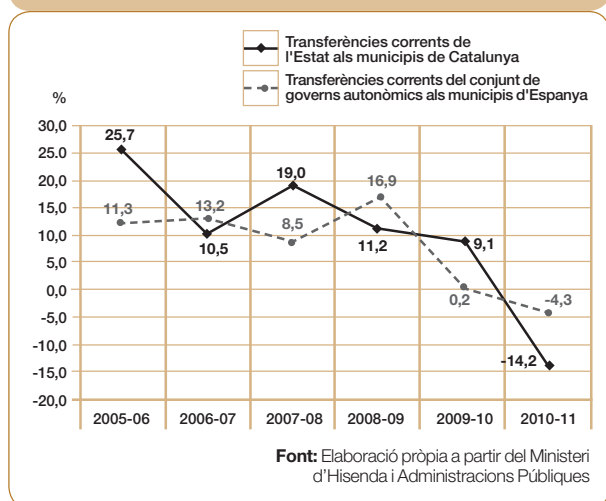
va l'any 2011, darrer any de què disposem de dades. A Catalunya cauen un -18,5% i, al conjunt de l'Estat, un -32,4%.

5. La situació financera dels municipis: una asfíxia generalitzada?

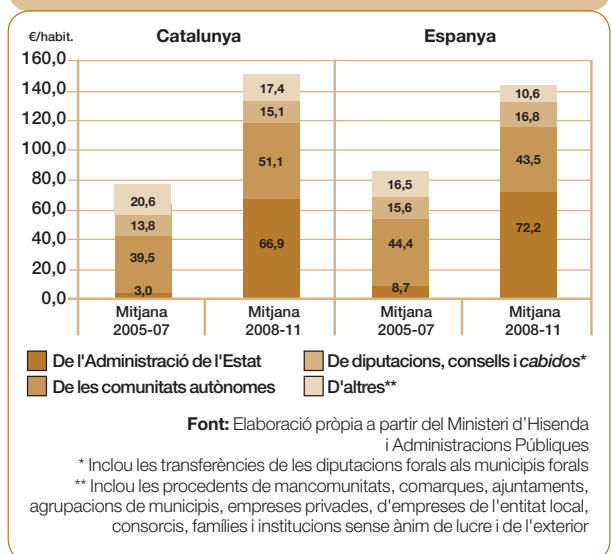
El quadre 9 recull el volum d'estalvi net que han pogut fer els municipis al llarg del període analitzat, obtingut restant dels ingressos corrents la despesa corrent i les amortitzacions. De les dades contingudes en aquest quadre se'n destaca el següent:

- Durant els tres anys previs a la crisi, el conjunt d'ajuntaments catalans va estalviar una mitjana de 1.215 milions d'euros (el 16,5% dels seus ingressos corrents). L'estalvi corresponent al conjunt de municipis d'Espanya va ser de 4.504 milions d'euros (un 11,4% dels ingressos corrents). Per tant, el pes de l'estalvi net en relació amb els ingressos corrents era més alt a Catalunya que al conjunt de l'Estat.
- Durant els anys que van del 2008 al 2011, l'estalvi net dels municipis catalans passa a ser d'una mitjana anual de 754 milions d'euros (el 10,8% dels ingressos corrents) i, per als municipis del conjunt de l'Estat, passa a ser de 2.132 milions d'euros anuals (el 6,2% dels ingressos corrents). Així doncs, la crisi econòmica es manifesta en una important davallada de l'estalvi net dels municipis. Aquesta caiguda ja es produeix des del primer any de la crisi. Si bé l'any 2007 els ajuntaments catalans van estalviar una

Gràfic 12
Evolució de les transferències corrents dels governs autonòmics als municipis. Liquidacions 2005-11. Taxa anual de variació (%)



Gràfic 13
Procedència de les transferències de capital rebudes pels municipis de Catalunya i d'Espanya. Liquidacions 2005-11. €/habitant



mitjana de 1.320 milions d'euros, l'any següent, l'estalvi net va ser de 895 milions d'euros. Al conjunt de l'Estat, es passa d'estalviar 4.595 milions d'euros l'any 2007 a estalviar-ne 2.266 l'any 2008. Pràcticament, es redueix a la meitat.

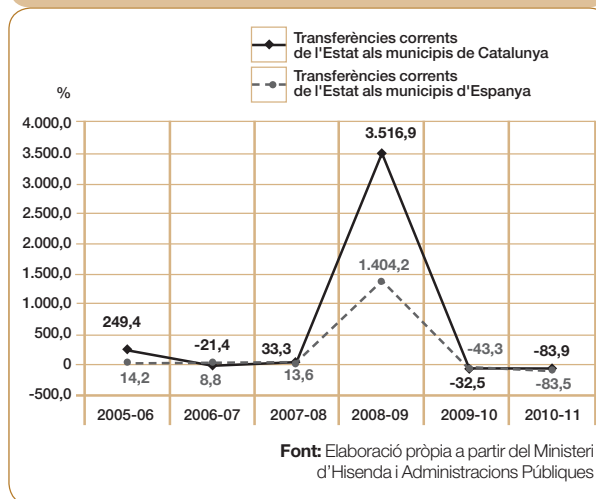
- El gràfic 16 mostra que l'estalvi net per habitant registrat pels municipis de Catalunya ha estat sempre més alt que el del conjunt de municipis d'Espanya, tant en els anys previs a la crisi com durant aquesta. La diferència més gran s'observa l'any 2007, any en què els municipis de Catalunya van estalviar 183 euros per habitant i els del conjunt de l'Estat en van estalviar 102. I en ambdós casos s'observa una capacitat d'estalvi per habitant cada vegada més baixa a partir del 2008, exceptuant-ne una lleugera recuperació, l'any 2011, per al conjunt de municipis d'Espanya.

Finalment, el quadre 10 conté el deute viu del conjunt de municipis de Catalunya i Espanya durant el període 2008-2012. Durant aquests anys el deute dels ajuntament catalans ha estat d'una mitjana anual de 4.857 milions d'euros, això significa el 16,5% del deute corresponent al conjunt de municipis de l'Estat, que ha estat d'una mitjana anual de 29.500 milions d'euros.

En euros per habitant, el deute dels municipis de Catalunya és similar al contret pel conjunt de municipis espanyols. És lleugerament per sobre (un 3%) si observem la mitjana d'aquests cinc anys. Aquestes dades reflecteixen el comportament mitjà del deute viu del conjunt de municipis i, per tant, no posen de manifest comportaments individuals, alguns dels quals destaquem a continu-

Gràfic 14

Evolució de les transferències de capital de l'Estat als municipis de Catalunya i d'Espanya. Liquidacions 2005-11. Taxa anual de variació (%)



ció: i) el 20,3% del deute viu dels municipis d'Espanya durant aquests anys (2008-2012) correspon a un sol ajuntament, el de Madrid. El deute viu d'aquest municipi ha estat d'una mitjana anual de 6.044 milions d'euros¹³. Aquesta xifra és més elevada que la corresponent a tots els municipis de Catalunya junts (4.857

¹³ En concret, el deute viu de l'Ajuntament de Madrid ha estat de 3.213 milions d'euros l'any 2008; 6.777 milions d'euros l'any 2009; 6.453 milions d'euros l'any 2010; 6.348 milions d'euros l'any 2011, i 7.430 milions d'euros l'any 2012.

Quadre 8

Procedència de les transferències capital rebudes pels municipis de Catalunya i d'Espanya. Liquidacions 2005-2011 en milions d'euros

	Catalunya		Espanya	
	Mitjana 2005-07	Mitjana 2008-11	Mitjana 2005-07	Mitjana 2008-11
De l'Administració de l'Estat	22	500	388	3.379
De les comunitats autònomes	281	382	1.983	2.035
De diputacions, consells i <i>cabildos</i> *	98	113	699	784
De l'exterior	21	42	150	147
D'empreses privades	59	35	283	158
D'altres**	67	52	303	192
Total	547	1.125	3.807	6.695
Transf. capital de l'Estat a municipis de Catalunya / Total				
Transf. de capital de l'Estat a municipis d'Espanya (%)	5,6	14,8		

Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

milions d'euros); ii) a Catalunya hi havia 152 municipis que a 31 de desembre del 2012 no devien res (el seu deute viu era de 0 euros). I hi havia 620 ajuntaments, és a dir, el 65% dels municipis catalans, que devien menys d'un milió d'euros; iii) un 43% del deute viu del conjunt de municipis catalans corresponia, a 31 de desembre del 2012, a nou ajuntaments. Es tracta dels més grans: Terrassa (124 milions d'euros), Mataró (129 milions d'euros); l'Hospitalet de Llobregat (134 milions d'euros), Badalona (137 milions d'euros), Lleida (139 milions d'euros), Sabadell (141 milions d'euros), Tarragona (187 milions d'euros), Reus (196 milions d'euros) i Barcelona (1.178 milions d'euros).

Quan s'analitza la situació financera dels municipis, cal tenir en compte, doncs, que hi ha una gran heterogeneïtat, una gran diversitat de situacions. Uns estan molt endeutats i d'altres gens. Al-

guns tanquen els exercicis amb dèficit i d'altres, amb superàvit. L'anàlisi de les dades constata que és entre els municipis més petits, sobretot els de menys de 5.000 habitants, on hi ha més divergència en el comportament del superàvit o dèficit per càpita¹⁴.

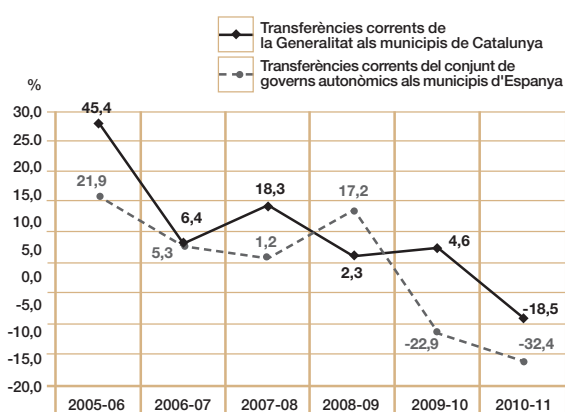
6. Conclusions

L'anàlisi de les dades aportades en aquest escrit permet apuntar, a títol de conclusió les reflexions següents:

- Els municipis de Catalunya obtenen un volum de recursos que suposa al voltant del 18% del total d'ingressos obtinguts pel conjunt de municipis de l'Estat espanyol i, en termes per càpita, són un 15% superiors (mitjana 2005-12). L'any en què la crisi econòmica es fa sentir d'una manera més significativa en la hisenda dels nostres municipis és el 2011. Aquell any els ingressos dels ajuntaments catalans van caure un 15,9% (els del conjunt d'Espanya, un 12,5%).
- Aproximadament el 50% dels ingressos dels municipis de l'Estat espanyol provenen de figures tributàries sobre les quals els ajuntaments tenen una certa capacitat de decisió. Aquesta és la seva principal font de recursos i es podria dir que aquest, el 50%, és el seu grau d'autonomia financera. És precisament aquesta autonomia la que contribueix a fer responsables, des d'un punt de vista fiscal, els governs, en la mesura que incentiva el rendiment de comptes. La resta de recursos s'obtenen a través de les transferències que reben d'altres ens i administracions. Suposen al voltant d'un 38%. En aquest cas, es podria dir que aquest és el seu grau de dependència financera. Finalment, les operacions financeres, fonamentalment l'endeutament, aporten aproximadament el 7% dels ingressos municipals i el 5% restant procedeix dels ingressos patrimonials i de l'alienació d'inversions reals. Si bé aquesta estructura s'ha mantingut du-

Gràfic 15

Evolució de les transferències corrents de capital dels governs autonòmics als municipis. Liquidacions 2005-11. Taxa anual de variació (%)



Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

¹⁴ Vegeu M. Espasa i M. Vilalta (2013).

Quadre 9

Estalvi net dels municipis de Catalunya i d'Espanya. Liquidacions 2005-2011. Milions d'euros i percentatge sobre els ingressos corrents

	2005		2006		2007		Mitjana 2005-07		2008		2009		2010		2011		Mmitjana 2008-11	
	Milions €	%	Milions €	%	Milions €	%	Milions €	%	Milions €	%	Milions €	%	Milions €	%	Milions €	%	Milions €	%
Catalunya	1.035	15,7	1.289	17,2	1.320	16,5	1.215	16,5	895	17,8	755	9,1	715	8,6	651	7,9	754	10,8
Espanya	3.604	10,3	5.311	13,2	4.595	10,9	4.504	11,4	2.266	10,7	2.138	4,8	1.647	3,8	2.477	5,7	2.132	6,2

Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

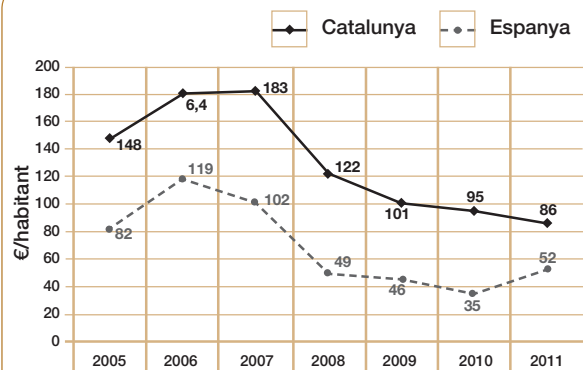
rant la crisi, es pot observar que s'han produït alguns moviments: d'una banda es percep un cert desplaçament de la importància relativa dels tributs (han perdut pes) a favor de les transferències (han guanyat pes). I de l'altra banda, han guanyat pes els ingressos procedents d'operacions financeres, mentre que n'han perdut els que vénen d'ingressos patrimonials i alienació d'inversions reals. Aquests moviments ens permeten concloure que, amb la crisi, els municipis han esdevingut més dependents (pes més gran de les transferències d'altres) i més endeutats (pes més gran de les operacions financeres).

- Els ajuntaments disposen d'una cistella formada per cinc impostos: tres d'obligatoris (IBI, IAE, IVTM) i dos impostos optatius relacionats amb el mercat immobiliari (ICIO i IIVT-NU). Entre aquests, l'IBI és el més important en termes recaptadors, ja que representa el 63% dels ingressos impositius dels municipis de Catalunya i el 61% dels dels municipis d'Espanya (mitjana 2008-2011 en ambdós casos). De fet, és l'impost local per excel·lència en tots els sistemes fiscals perquè grava una base immòbil present a tots els municipis. Tanmateix, l'efectivitat de l'IBI depèn del fet que les revisions cadastrals es facin periòdicament i de manera simultània entre municipis, cosa que no acaba succeint en la realitat. Ajornar la revisió dels valors cadastrals més enllà del període recomanat per la llei (10 anys) no és just ni eficient, a més de tenir conseqüències negatives en impostos d'altres nivells de govern (IRPF o impost de patrimoni). Aquesta és una qüestió pendent de resoldre, en especial si en un futur l'IBI acabés tenint encara una importància més gran en la cistella impositiva dels ajuntaments.

- Un altre impost en general força estable és l'IVTM, que va representar entorn el 13% dels ingressos impositius en el context dels municipis catalans i entorn el 14% per als municipis del conjunt de l'Estat durant el període d'anàlisi. La configuració actual de l'impost està qüestionada almenys per dos aspectes: la manca de variables ambientals per calcular la quota; la necessitat de considerar millor la capacitat de pagament a través de tenir en compte el valor de mercat del vehicle (Durán Cabré, 2013).
- L'IAE ha aportat al voltant d'un 11% dels ingressos impositius dels municipis de Catalunya i aproximadament un 9% en el conjunt de municipis de l'Estat. Tanmateix, resulta molt

Gràfic 16

Evolució de l'estalvi net per habitant dels municipis de Catalunya i d'Espanya. Liquidacions 2005-11



Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

Quadre 10

Deute viu dels municipis de Catalunya i d'Espanya (a 31 de desembre)

	Milions €					
	2008	2009	2010	2011	2012	Mitjana 2008-12
Catalunya	4.050	4.489	5.136	5.100	5.512	4.857
Espanya	26.128	28.770	28.852	28.461	35.290	29.500
% deute municipis Cat/Esp	15,5	15,6	17,8	17,9	15,6	16,5
	€/habitant					
	2008	2009	2010	2011	2012	Mitjana 2008-12
Catalunya	550	600	684	676	728	648
Espanya	566	615	614	603	747	629
Índex (Espanya = 100)	97	98	111	112	98	103

Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

“Una variable que mostra l'impacte de la crisi econòmica sobre les finances municipals és, sens dubte, la de l'estalvi net. A partir del 2007 (el 2008 a Catalunya) se n'observa una clara davallada”

difícil de justificar avui dia un impost que grava la pràctica d'una activitat econòmica amb independència del fet que aquesta tingui o no beneficis. Queda pendent, per tant, plantejar-se seriosament altres alternatives per gravar l'activitat econòmica com ara la de fixar tipus de gravamen més alts en l'IBI als immobles afectes a activitats (Bird, 2003, i Suárez et al., 2008).

- Pel que fa als impostos optatius, l'anàlisi de les dades de recaptació al llarg del període posa de manifest l'extraordinària dependència d'aquestes figures en relació amb la dinàmica del mercat immobiliari, en especial en el cas de l'ICIO. Això explica els valors de la taxa anual de variació de la recaptació que ha pogut passar, en el cas de l'ICIO, d'una taxa del 25% (2006) a una taxa de -43% (2009) per l'agregat de municipis de Catalunya. L'IIVTNU també acumula força crítiques a causa de la forma en què es calcula l'increment del valor que no té res a veure amb la realitat i que fa que en l'actualitat els propietaris que han perdut diners amb la venda d'un bé immoble hagin de pagar aquest impost per una suposada (però inexistent) plusvàlua (Durán Cabré, 2013).
- Les taxes, preus públics i contribucions especials constitueixen un instrument gens irrellevant per a les hisendes municipals. En particular, les taxes han aportat 123 euros per habitant (2005-2007) i 132 (2008-2011) en el cas dels municipis catalans; i 113 i 118 euros per habitant respectivament en els municipis del conjunt de l'Estat. En conseqüència, les taxes i tarifes constitueixen un camp d'actuació amb molt futur, no només des d'un punt de vista estrictament recaptador sinó també des del punt de vista ambiental. La llibertat de què disposen els ajuntaments alhora de dissenyar aquestes figures fa que es puguin introduir variables ambientals en la seva configuració. En trobem exemples en la definició de tarifes marginalment creixents pel consum d'aigua, la implantació de sistemes de pagament per generació de residus o les taxes sobre l'aparcament (Puig Ventosa, 2013).
- Les transferències corrents que reben els ajuntaments procedeixen sobretot de l'Administració central de l'Estat (aproxima-

dament un 75%), i es reben a través de la subvenció incondicionada anomenada *participació municipal en els tributs de l'Estat*, per als municipis de menys de 75.000 habitants, i *fons complementari*, per als municipis de més de 75.000 habitants, capitals de comarca i de comunitat autònoma. La caiguda dels ingressos procedents d'aquesta subvenció ja es manifesta el primer any de la crisi, el 2008, i és especialment elevada l'any 2010. Això es deu a la manera de calcular-la i al fet que s'utilitzi com a índex d'actualització d'aquesta subvenció, la taxa de creixement dels ingressos tributaris de l'Estat (ITE). Dins del model de finançament municipal, aquesta subvenció incondicionada hauria de donar compliment tant al principi d'equilibri vertical com al d'equitat horitzontal. D'una banda, hauria de contribuir al fet que, juntament amb els recursos obtinguts a través de la cistella tributària, els ajuntaments disposessin dels recursos suficients per poder prestar els serveis que tenen assumits (equilibri vertical) i, d'altra banda, amb el repartiment entre els municipis, hauria de fer possible que tots disposessin, fent el mateix esforç fiscal, d'un volum similar d'ingressos (per unitat de necessitats). Tal com mostren alguns estudis, aquests objectius no s'acompleixen¹⁵. Una reforma del model de finançament local hauria de passar inevitablement per plantejar aquesta qüestió.

- Els municipis de Catalunya han rebut al voltant d'un 21% del total de les transferències corrents fetes per l'Administració central al conjunt de municipis d'Espanya. Es tracta d'un percentatge superior tant al pes del PIB català, com al de la població de Catalunya en relació amb el total.
- Els governs autonòmics també han transferit recursos (corrents) als ajuntaments. A Catalunya, la Generalitat ha transferit una mitjana anual de 548 milions d'euros durant els anys 2005-2011. En aquest cas ha estat, fonamentalment, a través de subvencions específiques i del Fons de Cooperació Local de Catalunya. Cal assenyalar la important disminució d'aquestes transferències de la Generalitat l'any 2011 (un -14,2%). Tot això posa de manifest una de les febleses de la situació de la hisenda municipal, una hisenda que, tal com s'ha dit, és força dependent dels recursos que rep d'altres administracions. En un moment de crisi econòmica, els recursos que vénen d'aquestes Administracions es fan més necessaris que mai i, en canvi, no sempre es mouen en la direcció que seria desitjable per als municipis.
- A més de les transferències corrents, els municipis també han rebut transferències de capital, és dir, han rebut recursos

¹⁵ A. Solé (2001); Castells, Esteller, Vilalta (2003).

destinats, específicament, a finançar despesa d'inversió. De manera tradicional, les administracions autonòmiques, juntament amb les diputacions, han estat les que més recursos han fet arribar als ajuntaments per aquest concepte. En aquest cas, doncs, l'Administració central no hi ha tingut un paper tant important, però justament hi ha dos anys, en plena crisi econòmica (2009 i 2010), en què aquest comportament s'inverteix. La posada en marxa d'un instrument anticrisi per part del Govern central (el FEIL) suposa l'arribada d'un important volum de recursos als municipis que han de ser destinats a finançar inversió. A hores d'ara potser ja s'està en disposició de començar a valorar l'impacte que aquell instrument va tenir sobre les hisendes municipals. Està clar que no era el tipus de recursos que necessitaven. Els va incloure, en molts casos, a fer inversions no del tot necessàries o, en tot cas, no prioritàries que han generat noves despeses de funcionament. Cal pensar seriosament si el que necessiten avui els municipis és fer més inversions. Si no és així o, en tot cas, no és la prioritat cal pensar a reforçar la seva hisenda per altres vies que no siguin les transferències de capital.

- Si hi ha una variable que mostra l'impacte de la crisi econòmica sobre les finances municipals, aquesta és, sens dubte, la de l'estalvi net. A partir de l'any 2007 (el 2008 a Catalunya) se n'observa una clara davallada. Les dades posen de manifest que els municipis de Catalunya han aconseguit estalviar més, en termes per càpita, que els del conjunt de l'Estat. I això és així tant en els anys previs a la crisi com després.
- El deute viu dels municipis de Catalunya a 31 de desembre del 2012 suposava, aproximadament, el 16% del total de deute viu del conjunt de municipis d'Espanya. Quan s'analitza la situació financera dels ajuntaments, es constata una gran diversitat de situacions que fa difícil poder extreure'n conclusions generalitzables. N'hi ha de molt endeutats i n'hi ha que no ho estan gens. Caldria reflexionar sobre què ha permès l'existència de situacions tan diferents davant d'un mateix context econòmic i amb un mateix model de finançament. Cal preguntar-se si aquest model és vàlid per a tots i seria bo examinar com han fet les coses els que, avui dia, no tenen tants problemes d'endeutament. Han gestionat millor? Com ho han fet? Han estat els més prudents? Són els que més han utilitzat els tributs per aconseguir més ingressos, o són els que han resultat més beneficiats per les subvencions que han rebut d'altres administracions? Són els que han prestat menys serveis legalment no obligatoris? Millorar la situació del món municipal requereix donar resposta a aquest tipus de qüestions. És sens dubte una tasca complexa però del tot neces-

sària. Cal abordar la qüestió en tota la seva amplitud, no s'hi valen més reformes parcials i poc enteses pels agents implicats. Cal un gran consens que permeti dotar els municipis del marc competencial i financer que els ha de permetre actuar com el que són, els governs més propers als ciutadans.

- Semblava que el model de finançament dels municipis funcionava perquè, abans de la crisi, els anava proporcionant recursos per anar prestant, més bé o més malament, els serveis. Eren temps de bonança. Però en realitat el model ja tenia problemes. Un bon model és aquell que funciona bé al llarg del temps, que incorpora mecanismes que el fan dinàmicament estable. Si mai es reforma aquest model, cosa que tal com s'ha dit seria desitjable, caldrà tenir en compte l'experiència d'aquests darrers anys. Seria recomanable dotar els ajuntaments d'instruments que els fessin més autònoms, més suficients, menys dependents de les altres administracions, més estables al llarg del temps i més iguals entre ells. ■

Referències bibliogràfiques

- Bird, Richard M.** (2003). "A New Look at Local Business Taxes". *Tax Notes International* (vol. 7, núm. 30, p. 695-711).
- Castells, A.; Esteller, A.; Vilalta, M.** (2003). "Tax Capacity Disparities and Fiscal Equalization: The case of Spanish Local Governments". A: Fäber G.; Otter, N. (eds.). *Reforms of Local Fiscal Equalization in Europe* (p. 297-338).
- Durán, Josep M.** (2013). "Els impostos municipals: anàlisi i proposta de millora". *Nota d'Economia 101* (p. 66-78). Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Espasa, M.; Vilalta, M.** (2013). "Una diagnosi de la situació actual de la hisenda municipal a Catalunya". *Nota d'Economia 101* (p. 9-31). Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Fundación Democracia y Gobierno Local** (2011). *Libro verde Los gobiernos locales intermedios en España* (p. 121-135 i 137-175). Madrid.
- Puig Ventosa, I.** (2013). "Sostenibilitat ambiental i finances municipals". *Nota d'Economia 101* (p. 79-89). Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Solé, A.** (2001). "Determinantes del gasto público local. ¿Necesidades de gasto o capacidad fiscal?" *Revista de Economía Aplicada* (vol. IX, núm. 25, p. 115-156).
- Suárez Pandiello, J. (dir.); Bosch, N.; Pedraja, J.; Rubio, J. J.; Utrilla, A.** (2008): *La financiación local en España: radiografía del presente y propuesta de futuro*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.