



## variables

# Per la descentralització municipal. Anàlisi i diagnosi de les finances i la fiscalitat municipal a Catalunya

vista prèvia >

**Com determina l'actual sistema financer i econòmic de l'Estat espanyol la capacitat dels ajuntaments per fer política?**

**Com s'estructuren les finances i la fiscalitat del món local? L'anàlisi d'aquestes preguntes ha de permetre dibuixar les línies del que podria ser una reforma del sistema local a Catalunya. Superar l'actual encotillament que ha anat imposant l'Estat espanyol i avançar cap a una descentralització on els ajuntaments guanyin pes i marge de maniobra per gestionar i recaptar els recursos.**



**Jordi Galí i Cabana**

Consultor en polítiques públiques

@jordigali9

## Introducció

Catalunya és un país amb una gran xarxa de municipis, molt diversa, vertebradora i que dona identitat a cadascun dels racons del territori. Tot i això, les característiques d'aquesta xarxa —bàsicament la gran quantitat de municipis i la baixa població de molts d'ells— suposen una gran complexitat des de la perspectiva de la gestió pública. Aquesta especificitat ha provocat que sovint, el govern de la Generalitat no hagi pogut prestar l'atenció que mereixen els municipis i que, per tant, els gestors d'aquestes realitats hagin estat els propis ajuntaments o ens supramunicipals.

Tot i que l'Estat espanyol ha dut a terme un cert procés de descentralització des de la Transició, sense tocar el poder de les províncies que mantenen un gran poder econòmic, el cert és que els beneficiats d'aquest procés van ser bàsicament les autonomies, que a la vegada s'havien d'encarregar de replicar-lo, en la mesura del que creguessin oportú, als ens de nivell territorial inferior. A Catalunya, com a la majoria de les autonomies de l'Estat espanyol, no s'ha dut a terme aquesta segona fase de descentralització cap

als municipis o ens supramunicipals, per una banda per velles lluites partidistes i per altra per les conseqüències que podria tenir una decisió d'aquest estil, ja que hauria de ser pràcticament *ad hoc*, donada la gran diversitat del món local. Aquest article no pretén fer cap valoració sobre els motius que han portat a no desenvolupar la segona descentralització, però sí que pretén diagnosticar l'estat en què han quedat els municipis, després de la decisió de no dur-la a terme.

El sistema municipal que es troba en major concordança amb un estat del benestar pròsper és el sistema nòrdic, on els ajuntaments pràcticament no aporten un sentiment d'identitat, a diferència de Catalunya, i on per tant no suposa cap problema unir els termes municipals, en pro d'una millor gestió, major recaptació i un millor benestar, ja que la seva funció és més administrativa que política.<sup>1</sup>

---

1 BARRES, *Els Municipis del benestar: Model nòrdic i nou país*. La cita concreta és: «Són institucions d'un caràcter marcadament gestor. Per contra, políticament són menys importants ja que el seu focus no és la representació de la comunitat. [...] per a assumir totes aquestes funcions i responsabilitats, els ajuntaments disposen d'un nivell de recursos en consonància. Aquests recursos provenen fonamentalment del principal element d'autogovern dels municipis nòrdics: la seva capacitat recaptatòria».

L'autor d'aquest estudi defensa que aquesta premissa no es compleix en el cas català, i per tant no entrarem a discutir sobre la possibilitat de seguir el camí nòrdic.

L'objectiu d'aquest text és, en primer terme, ajudar a entendre la posició en què es troben els ajuntaments catalans en el marc normatiu i teòric actual. Tot i que aquest preàmbul teòric és del tot indispensable, són les dades i els fets objectivament probables que ens duran a afirmar que és necessari replantejar-se el model municipal i territorial del nostre país, tot i que la seva complexitat ens allunyi de solucions universals i globals per a tots ells.

Abans d'entrar en matèria, una explicació sobre l'article. No és intenció d'aquest text explicar com millorar la gestió pública, ni de com crear institucions o mecanismes de control, per tant, en l'anàlisi es dona per fet que es produeix una bona gestió dels recursos. Evidentment, tot i que és cert que hi ha diversos casos de mala gestió pública, no és menys veritat que no s'hagués pogut diagnosticar l'estat actual dels ajuntaments a nivell financer, si s'hagués hagut de

## Els ajuntaments van ser un dels pilars per entendre la política de recuperació durant la crisi econòmica essent l'única administració forçada a complir estrictament la sostenibilitat financera

tenir en compte les particularitats dels ajuntaments de cara a la gestió pública.

### Marc normatiu

Els ajuntaments van ser un dels pilars per entendre la política de recuperació durant la crisi econòmica a l'Estat espanyol, especialment a partir del 2011, essent l'única administració forçada a complir estrictament la sostenibilitat financera. La conseqüència ha estat, en molts casos, un superàvit constant amb el deute ja eixugat, el primer objectiu que imposava la llei on destinar aquest sobrant, que s'ha acumulat en forma de romanent de tresoreria.<sup>2</sup> Els documents que van recollir les reformes locals durant aquell període es van conèixer informalment com les *lleis Montoro*,<sup>3</sup> en referència al llavors ministre espanyol d'Hisenda i Funció

2 En dades del Ministeri d'hisenda de finals del 2018, la xifra concreta és de 1.842.211.176,37 €, de romanent acumulat a Catalunya.

3 Les lleis Montoro a les que fem referència són bàsicament dues: 1) la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera i 2) la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local.

Pública, Cristóbal Montoro (1950). La primera d'aquestes lleis és la publicada l'abril del 2012 i té l'objectiu de garantir l'estabilitat pressupostària, arran de la modificació de l'article 135 de la Constitució espanyola. Aquesta llei determina els límits de dèficit i endeutament i estableix els instruments que totes les administracions públiques hauran d'utilitzar per assolir aquesta estabilitat i sostenibilitat.

Aquesta llei té tres parts importants per al desenvolupament d'aquest article, i que afecten directament als ajuntaments d'una manera especial. Primerament, s'especifica que l'administració central i les administracions autonòmiques —no les locals— podran presentar dèficit estructural en cas de recessió econòmica; establint de bones a primeres un tracte diferencial pel règim local. En segon lloc, s'introdueix la regla de la despesa, segons la qual la despesa municipal no podrà augmentar per sobre d'una estimació de creixement del PIB a mig termini; limitant clarament la capacitat de despesa i inversió de les administracions locals. I en tercer lloc, es regula la

gestió pressupostària, determinant que el superàvit pressupostari i el romanent s'ha de destinar a la reducció de l'endeutament o en inversions financerament sostenibles.<sup>4</sup>

En altres paraules, s'utilitza la mateixa recepta per a tots els ajuntaments —estiguin més o menys endeutats—, que és prohibir el deute i el dèficit. A més, si l'ajuntament no està endeutat —fet pel qual hauria de ser recompensat—, haurà de resignar-se veient com el seu romanent s'acumula, sense poder-se gastar excepte en casos d'inversió financerament sostenible, arribant a acumulacions de recursos molt significatives. El gràfic 1 mostra les acumulacions de romanent en els municipis catalans, per província.

La segona norma estatal que té una incidència evident és la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local (LRSAL), que té com a base l'objectiu del govern

4 CONGRÉS DELS DIPUTATS, «Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera».

## LRSAL queda lluny de solucions a problemes competencials i de finançament, i acaba essent una regulació de contenció de despesa

**Figura 1.**

**Taxa de creixement del romanent acumulat (2012-2018) per província.  
Base 2012**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda. Govern de l'Estat espanyol.

espanyol d'ajustar el marc competencial dels ajuntaments, per evitar mal funcionaments com la duplicitat de funcions o la delegació de serveis informals. Així, busca restablir de nou el marc competencial per tal de definir amb claredat l'import de les

transferències que els ajuntaments necessitaran.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> CONGRÉS DELS DIPUTATS, «Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local».

Sense necessitat d'entrar en el detall, la LRSAL queda lluny de solucions a problemes competencials i de finançament, i acaba essent una regulació de contenció de despesa. Més que respondre a urgències històriques d'ajuntaments i ens supramunicipals, resol a curt termini alguns dels objectius econòmic-financers de l'Estat espanyol. Amb això, «es redueixen pràcticament a res les possibilitats de descentralització competencial cap als ens municipals i intenta dur a terme la re-centralització de determinades competències»,<sup>6</sup> una decisió que cal recordar, depèn de les mesures que es puguin adoptar bàsicament des del govern central.

### Anàlisi i diagnosi

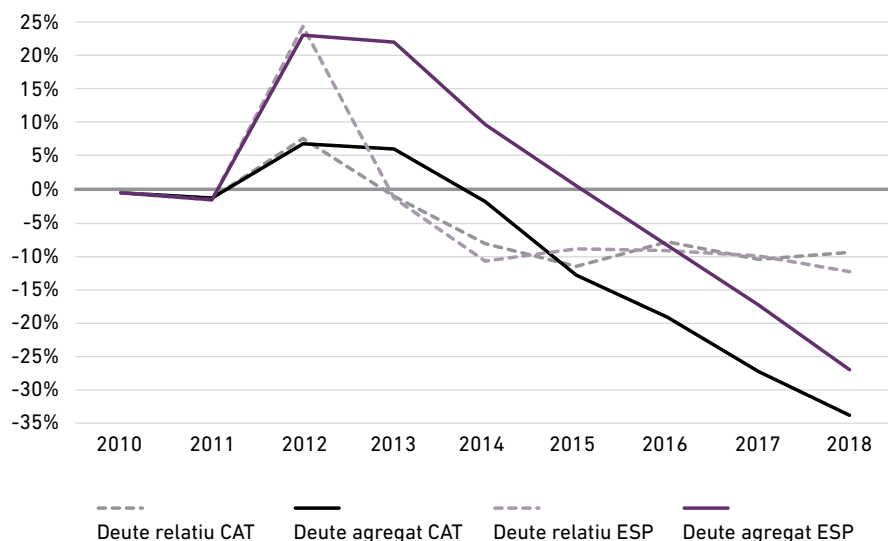
Més enllà de l'anàlisi normatiu, què fa pensar que cal una reforma descentralitzadora? La tesi es fonamenta en el comportament dels ajuntaments i en el seu rendiment en indicadors d'anàlisi, que permet afirmar que cal una modificació del sistema actual.

<sup>6</sup> ARIAS, «La puesta a examen de las competencias municipales en un contexto de crisis».

## Veient les grans limitacions que es van imposar als ajuntaments, seria natural dur a terme reajustaments de despesa per tal d'adaptar-se al nou marc de retenció i de límits financers i fiscals

### Gràfic 2

**Evolució del deute viu municipal relatiu i agregat (2010-2018). Total de l'Estat espanyol i de Catalunya. Base 2010**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda. Govern de l'Estat espanyol.

Ja hem vist el comportament dels ajuntaments catalans en relació al tancament d'exercicis amb superàvits i l'agregat d'aquests amb el romanent de tresoreria. Com ha afectat aquest fet a la disminució de l'endeutament? El gràfic 2 mostra els resultats del deute viu acumulat en els ajuntaments catalans.

Com podem observar en les dues figures mostrades, en estar totalment obligats per les lleis Montoro, els ajuntaments comencen a tancar exercicis amb superàvit i romanent de tresoreria a partir del 2012. És un fenomen que no només ocorre a Catalunya, ja que les taxes de variació són molt similars entre els ajunta-

ments catalans i espanyols, amb dades agregades, tot i que a Catalunya es parteix d'un nivell d'endeutament menor i també es produeix un major decreixement en el deute viu acumulat.

Per tant, en termes d'acompliment de la reducció del deute i del tancament d'exercicis amb superàvit, els ajuntaments s'han comportat de forma exemplar. De la mateixa manera, convé recordar que també l'augment de la despesa que seria una mesura coherent de realitzar en època de superàvit es veu molt limitada per la regla de la despesa, tal com s'ha fet menció anteriorment. La taula 1 mostra la limitació de creixement de la despesa des del 2013, incloses les projeccions fins al 2023.

Veient les grans limitacions que es van imposar als ajuntaments, hom podria pensar que seria natural dur a terme reajustaments de despesa per tal d'adaptar-se al nou marc de retenció i de límits financers i fiscals, és dir retallades. No seria la primera vegada que veiem en el nostre país conseqüències funestes en la prestació de serveis, justificant un nou marc financer i fiscal. Sense ànims

## Els ajuntaments a Catalunya van haver de prendre altres tipus de reajustaments financers, en general amb menys afectació per als serveis públics, per tal d'assumir el tancament amb superàvit

de comparar situacions completament distintes, el gràfic 3 mostra el creixement de la despesa en béns corrents i serveis, capítol destinat íntegrament a la prestació dels serveis municipals —sense incloure despesa en personal, inversió o transferències.

**Taula 1**  
**Llindar de la regla de la despesa**

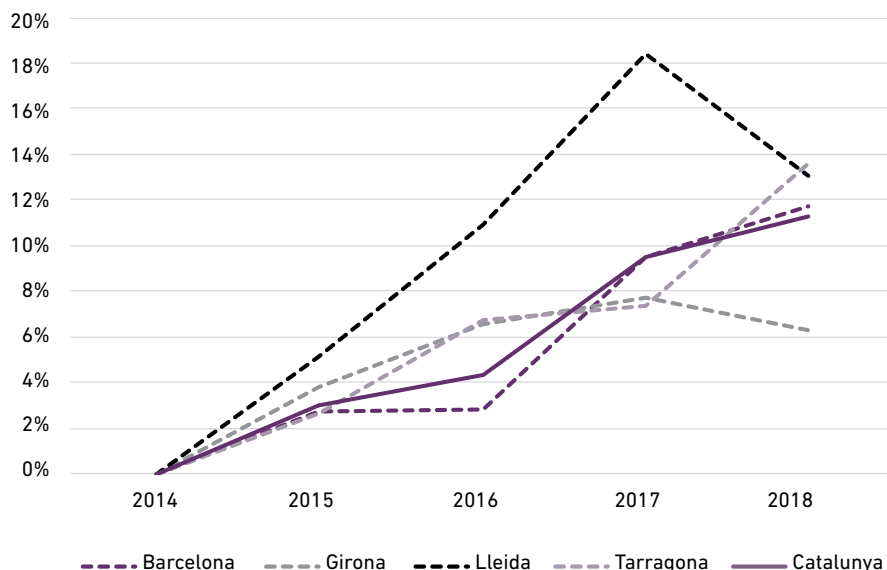
Exercici	Objectiu Regla de la despesa
2013	1,7%
2014	1,5%
2015	1,3%
2016	1,8%
2017	2,1%
2018	2,4%
2019	2,7%
2020 <sup>3</sup>	2,9%
2021 <sup>3</sup>	3,0%
2022 <sup>3</sup>	3,2%
2023 <sup>7</sup>	3,3%

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda. Govern de l'Estat espanyol.

<sup>7</sup> Els valors corresponents a aquests anys surten dels acords del Consell de Ministres celebrat el febrer de 2020, segons projeccions del creixement del PIB. El Congrés dels Diputats ha aprovat els objectius el març de 2020.

### Gràfic 3

**Creixement de la despesa en béns corrents i serveis, per província**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda. Govern de l'Estat espanyol.

Com es pot observar al gràfic 3, la despesa en béns i serveis no només no ha disminuït, sinó que ha augmentant pràcticament un 12% en el còmput global dels ajuntaments catalans. Això significa que els ajuntaments a Catalunya van haver de prendre altres tipus de reajustaments financers, en general amb menys afectació per als serveis públics, per tal d'assumir el tancament

amb superàvit i poder dur a terme la reducció d'endeutament imposada, amb l'objectiu de seguir prestant els serveis necessaris a la ciutadania. Per tant, els ajuntaments no només s'han adaptat a les limitacions de despesa i financeres imposades per les lleis Montoro, sinó que ho han sabut fer sense tenir una gran afectació en la seva despesa corrent de prestació de serveis.

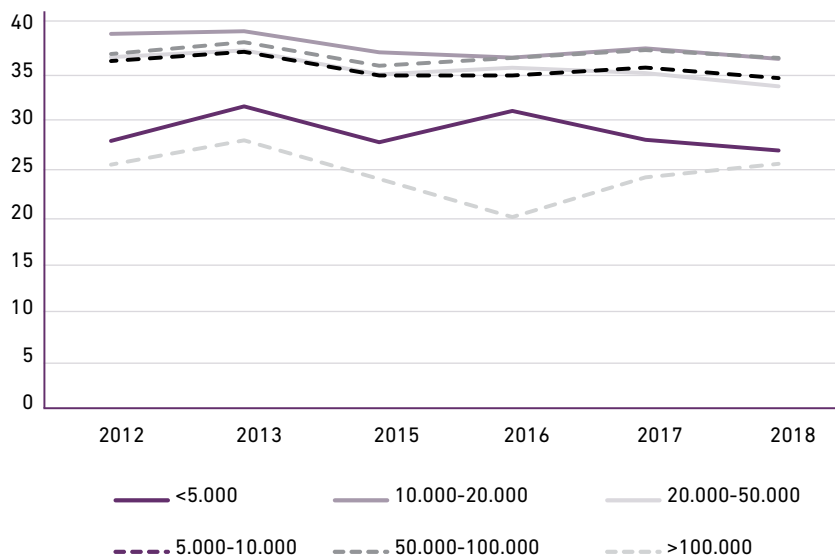
## L'indicador de rigidesa de la despesa mesura aquelles despeses sobre les quals les entitats tenen una major obligació de pagament, a més de ser les més complicades de reduir

Cal considerar també que no tota la despesa està destinada a la prestació de serveis —com passa a totes les institucions públiques. L'indicador de rigidesa de la despesa mesura aquelles despeses sobre les quals les entitats tenen una major obligació de pagament, a més de ser les més complicades de reduir —sense prendre mesures altament compromeses— per estar estretament vinculades al sistema de provisió de serveis de cada ajuntament. S'hi inclouen totes les despeses de personal i financeres. En aquest sentit, l'indicador de rigidesa de la despesa pot ser un primer element per aproximar-se a la qualitat de gestió pública en els ajuntaments, ja que mesura la quantitat i qualitat dels recursos que es destinen a la plantilla, per tant pot indicar tant l'excés com la manca de personal en un ajuntament; i a les finances, fent referència no només al nivell d'endeutament de l'entitat, sinó també a la qualitat del seu crèdit.

Tot i que en gran part és un indicador de gestió pública, la rigidesa de la despesa també ajuda a mesurar la capacitat de maniobra dels ajuntaments en la prestació de serveis públics. Com major sigui la rigidesa de despesa,

### Gràfic 4

**Ràtio de despesa rígida —en % sobre la despesa total— en els ajuntaments catalans, per mida del municipi en nombre d'habitants, (%)**



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

menys marge es tindrà per modificar polítiques públiques. Per tant, no sembla descabellat interpretar aquest indicador com una bona mesura de l'autonomia pressupostària interna que tenen els ajuntaments.

Del total de la despesa destinada tant a despesa corrent com a inversió, entre un 20% i un 40% es destina

a despeses de personal o financeres. Aquesta forquilla es redueix significativament entre els municipis d'entre 5.000 i 100.000 habitants, que gasten entre el 33% i el 40% de la despesa total en personal i despesa financera —vegeu el gràfic 4.

Si tant els governs autonòmics com el govern estatal tenen una rigi-

## Els ajuntaments, a més de tenir limitacions internes, arrossegueu una elevada dependència econòmica que no poden solucionar des de la pròpia gestió municipal

desa de la despesa —entesa com a manca de marge de maniobra—, per quin motiu aquesta és més rellevant en els ajuntaments que en la resta d'administracions públiques? Ras i curt, perquè els ajuntaments, a més de tenir limitacions internes, com la resta d'administracions, arrossegueu una elevada dependència econòmica que no poden solucionar des de la pròpia gestió municipal.

És aquí on irromp un dels conceptes més rellevants per entendre els majors problemes del sistema local de l'Estat espanyol, que és la manca d'autonomia fiscal dels ajuntaments —o dit d'una altra manera: la dependència fiscal. Aquesta es defineix com la capacitat d'auto-finançament que tenen els ajuntaments, a través d'impostos directes i indirectes, taxes, preus públics i altres fonts de finançament propi —molt variables i poc fiables— com les multes, operacions de crèdit o altres prestacions de dret públic.<sup>8</sup> L'autonomia fiscal actual dels ajun-

taments és clarament limitada i té incidència directa en la relació entre la ciutadania i els seus representants —el conegut *no representation without taxation* [no hi ha representativitat sense tributació].<sup>9</sup> Aquest principi —molt estès en la ciència política— estableix que sense una intervenció a nivell impositiu del sector públic, no pot haver-hi una representativitat real de la ciutadania, a través dels polítics. En altres paraules, que el sector públic tingui capacitat de despesa és una condició necessària —tot i que no suficient— perquè hi hagi representació política real. És un missatge que, des del punt de vista ciutadà, també pot voler dir que si no tributes al teu estat, no tens dret al fet que aquest et representi. De fet, es tracta d'una inversió de la cèlebre consigna dels revolucionaris nord-americans de finals del segle XVIII: «*No taxation without representation*» [no a la tributació si no hi ha representativitat]. Més endavant, la ciència política s'ha encarregat de provar que és una consigna amb dues direccions i múltiples interpretacions.

El fet fefaent, però, és la poca autonomia municipal. Al gràfic 5 es mostra el percentatge de dependència fiscal, per mida de municipi, dels ajuntaments a Catalunya. Es pot observar com entre el 25% i el 45% dels ingressos corrents municipals són vinguts de transferències. Es veu clarament com les ciutats majors de 100.000 habitants —un total d'onze ciutats a tot al país— tenen un model molt més dependent de les transferències externes i de les participacions d'impostos estatals; arribant a obtenir, a través de canals propis, únicament el 55% dels seus ingressos.

Si es complementa la lectura d'aquests resultats amb la dels de rigidesa de la despesa, a més de tenir manca d'autonomia de recursos propis, fins a aproximadament un 40% d'aquests recursos poden anar destinats a despeses rígides, deixant només un 60% de despesa maniable en béns corrents, serveis i inversió real.

Però per entendre l'autonomia financera, no tan sols és important el pes dels recursos que l'ajuntament rep d'altres entitats supramu-

8 Govern de l'Estat espanyol, «Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales».

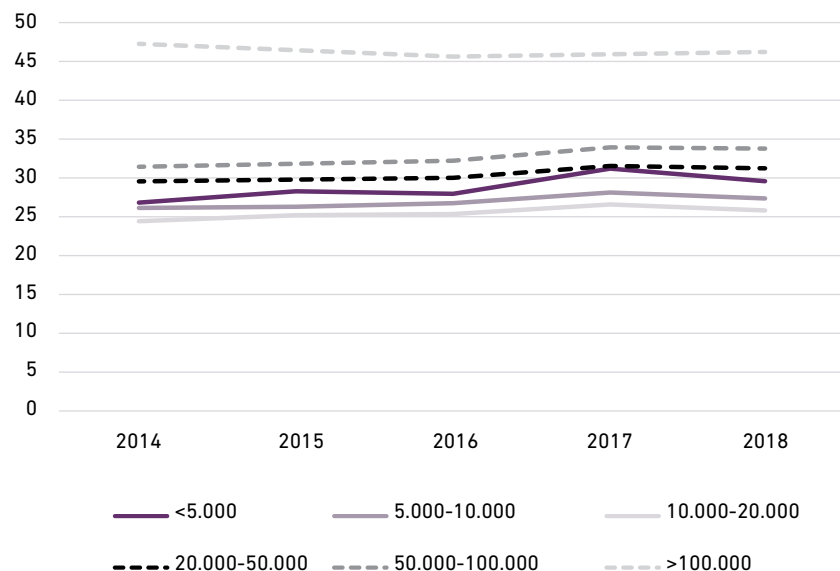
9 GALINDO, «Elementos para una reforma municipal en España (I): La financiación».



## Actualment, els ajuntaments catalans i espanyols reben una gran part de les transferències de tipus incondicionades

### Gràfic 5

Dependència fiscal dels ajuntaments a Catalunya, per mida del municipi en nombre d'habitants (%)\*



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

\* Els ingressos inclosos en la dependència fiscal són el *Concepte 100*: Impostos sobre la Renda de les Persones Físiques, *Concepte 27*: Impostos sobre el Valor Afegit, *Concepte 22*: Sobre consums específics i *Capítol IV*: Transferències Corrents. La dependència fiscal es mostra sobre els ingressos corrents.

nicipals sinó que també interessa l'objecte de la transferència. És molt diferent que l'ajuntament rebi recursos amb una destinació ja establerta per l'ens que els ha transferit —transferències condicionades— perquè l'ajuntament tingui

la llibertat de decidir com i en què gastar-los —transferències incondicionades. Actualment, els ajuntaments catalans i espanyols reben una gran part de les transferències de tipus incondicionades. Un excés d'aquestes transferències genera

«il·lusió fiscal», és a dir, la possibilitat que el gestor públic, i especialment el polític, tingui la temptació de gastar-se uns diners que no recapta ell mateix. Aquesta situació pot provocar que un alcalde destini aquests recursos cap a inversions electoralment atractives i molt poc funcionals des de la perspectiva de servei públic.

Aquest escenari varia amb un canvi dirigit a un model de transferències directes i condicionades, combinat amb un augment de l'autonomia fiscal. En aquest sistema, com que la dependència fiscal s'hauria reduït, la majoria de les despeses i les inversions estarien finançades per recursos recaptats des del mateix ajuntament. Aquest canvi generaria una responsabilitat directa de l'equip de govern i del ple municipal sobre, primer, la qualitat dels serveis públics municipals i, segon, les inversions electoralment atractives. En aquest escenari, les transferències condicionades complementarien els serveis públics, sigui via despesa o inversió.

A mode d'exemple, en un model com aquest, el servei de prestació

## Un model de transferències directes i condicionades, combinat amb un augment de l'autonomia fiscal, faria que la majoria de les despeses i les inversions estiguessin finançades per recursos recaptats des del mateix ajuntament

d'enllumenat públic estaria finançat a través de recursos propis de l'ajuntament —i per tant l'ajuntament és el responsable del funcionament i l'igual accés a aquest servei—, però el mateix ajuntament rep una transferència directa que s'ha de destinar, per exemple, a la innovació de les faroles. Per tant, la prestació del servei és responsabilitat de l'ajuntament, mentre que gràcies a la cooperació entre administracions de diferents nivells territorials s'aconsegueix una millora concreta de la qualitat d'aquest servei.

Què passaria si en un context de polítiques restrictives, com va succeir amb la crisi financera del 2008, l'estat decideix disminuir l'import de les transferències? En el context actual, com que aquestes mesures restrictives afectarien entre un 25% i un 45% dels ingressos, els municipis catalans es veurien abocats a haver de reestructurar la seva despesa, afectant directament el servei públic. En un sistema on l'autonomia fiscal és major i les transferències són condicionades, no només l'ajuntament es veuria molt menys agreujat per les polítiques restric-

tives estatals, sinó que l'estat seria el responsable de la reducció de les transferències, justament perquè són condicionades.

Ara bé, quina és la principal acusació que se li fa a un sistema com el que s'ha descrit? Bàsicament la possible desigualtat territorial que generaria, que es canalitza a través de dues branques.

La primera es fonamenta per les diferències entre les característiques dels municipis, que crearien desigualtats en la recaptació. És a dir, sembla coherent argumentar que aquells municipis amb major capacitat fiscal i millor posicionament en elements com densitat, poca dispersió o teixit productiu, estaran contínuament en millors condicions que la resta. A més, amb la reducció o eliminació de les transferències incondicionades, s'eliminarien les transferències que són part dels mecanismes d'igualació entre els municipis. El cert és que aquest argument troba una resposta en la literatura acadèmica.<sup>10</sup>

10 GALINDO, «Elementos para una reforma municipal en España (I): La financiación».

L'estudi titulat *Fiscal Decentralisation and Regional Disparities*, publicat per l'OCDE, mostra que una estructura fiscal equilibrada, on la despesa local està principalment finançada per impostos locals, redueix les desigualtats regionals, a través d'un incentiu al millor ús dels recursos i a la implementació de polítiques a favor del desenvolupament econòmic. Per tant, no només es descarta l'argument crític, sinó que es demostra que un augment de l'autonomia fiscal promou la competitivitat i el millor ús dels recursos. Una de les tasques més importants del sistema públic supramunicipal acabarà essent controlar i assegurar-se que aquest argument es produeix efectivament.<sup>11</sup>

La segona branca és la que els anglosaxons anomenen *race to the bottom*, —traduït, es podria entendre com a «cursa cap al fons». Aquest és un argument que sovinteja en tots els debats sobre la descentralització competencial a territoris o municipis, tot i que en el cas del sistema

CANALETA, ARZOZ, GÁRATE, *Decentralisation and regional economic disparities*.

11 BARTOLINI, STOSSBERG, BLOCHLIGLER, «Fiscal Decentralisation and Regional Disparities».

## És evident que en cas d'una descentralització municipal s'hauria d'analitzar, segons la realitat local catalana, quines competències i sobre quins impostos es podria descentralitzar

municipal espanyol, l'argument pren molta menys fortalesa.

La idea és que amb un augment de l'autonomia fiscal, s'incrementa la capacitat de l'administració —en aquest cas municipal— sobre els elements reguladors dels impostos i taxes. És a dir, si actualment és l'estat qui limita el tipus de gravamen, les bonificacions i les exempcions dels impostos municipals, en un model completament descentralitzat, seria l'ajuntament l'encarregat de regular aquests elements impositius. En aquest supòsit, la baixada d'impostos o la creació de descomptes fiscals podria ser utilitzada per un ajuntament com a mecanisme d'atracció o de tendència ideològica.

Per tant, si un municipi tingués interès en atraure les empreses del municipi veí, podria crear descomptes fiscals en un impost que aquestes empreses estiguin pagant. El municipi veí, intentant evitar que les empreses marxessin, encara augmentaria més aquest descompte fiscal, cosa que eventualment significaria que les empreses s'acabessin quedant al municipi on ja estaven establertes. La diferència, però, és que per culpa de la competència fiscal,

el municipi ja no cobraria els mateixos impostos que cobrava abans.

Aquest és un excel·lent argument que tendeix a ser cert en molts casos, específicament, de descentralització territorial o regional, més que municipal. La clau d'aquest argument rau en els tipus d'impostos que es descentralitzen. Efectivament, hi ha impostos i regulacions que tenen una funció estabilitzadora —és a dir, que tenen l'objectiu d'assegurar un creixement econòmic equilibrat, sostingut i sostenible— i que són susceptibles de crear grans desigualtats entre territoris.

Un exemple clar és l'Impost de Societats (IS) a l'Estat espanyol, completament en mans del govern central. Si l'IS fos de competència municipal, probablement crearia una competència fiscal ferotge que ràpidament es convertiria en *race to the bottom*, tal com s'ha explicat en l'exemple anterior. Què passa, però, si es descentralitzen impostos relacionats amb les funcions assignativa —amb l'objectiu de corregir les falles de mercat— i redistributiva —en favor de l'equitat i la igualtat d'oportunitats— del sector públic? En aquests casos, s'apaivaga la competència fiscal, simplement

perquè parlem d'impostos i regulacions que no tenen una afectació directa en aspectes com la política monetària, laboral o el creixement econòmic. A més, les competències adquirides podrien ser sobre la capacitat reguladora dels impostos municipals actuals. Aquests són molt poc susceptibles de competència fiscal, doncs principalment tenen bases imposables molt arrelades al municipi com béns immobles —Impost de Béns Immobles (IBI), Impost sobre l'Increment de Valor dels Terrenys de Naturalesa Urbana (IIVTNU) o l'Impost sobre Construcció Instal·lacions i Obres (ICIO)—, vehicles (IVTM) o els mateixos serveis prestats pels municipis —taxes o preus públics. És evident, per tant, que en cas d'una descentralització municipal s'hauria d'analitzar, segons la realitat local catalana, quines competències i sobre quins impostos es podria descentralitzar.

### Conclusions

Aquest article s'ha escrit amb l'objectiu d'explicar la necessitat de dur a terme un canvi en el sistema municipal a Catalunya —i a la resta de l'Estat— en pro d'un augment

## Un sistema absolut d'autonomia financera aplicat a tots els ajuntaments de Catalunya no podria funcionar

competencial dels ajuntaments. Tanmateix, les reformes locals dutes a terme l'última dècada des del Congrés dels Diputats han anat en la direcció de la retenció contínua de la despesa per part de l'Estat i fins i tot de la recentralització d'algunes competències. A la vegada, no hi ha hagut cap gest, per part de la Generalitat de Catalunya, que reforci la figura dels ajuntaments en aquest sentit.

La primera part de l'anàlisi pretén demostrar que, tot i posar-los-hi unes condicions financeres molt estrictes —per motius principalment estabilitzadors a nivell estatal—, els ajuntaments han sabut assumir la generació de superàvits, la retenció de despesa i la reducció d'endeutament, gestionant les seves finances de tal manera que no hi ha hagut grans pèrdues en la prestació de béns i serveis. Una situació, però, que els ha portat al límit.

En segon lloc, gràcies a un petit diagnòstic de l'estructura econòmica dels ajuntaments, ha quedat palès que una gran part de la seva despesa és molt rígida —cosa que fa encara més meritòria la gestió financera i fiscal amb les obligacions establir-

tes per les Lleis Montoro. També s'ha mostrat la poca autonomia financera que es té des dels ajuntaments, amb una gran dependència de transferències externes, tan les condicionals com incondicionals, que els poden condemnar greument en un futur. Seguidament s'ha fet una proposta de canvi de model, amb una modificació del tipus de transferències i l'augment de l'autonomia fiscal. Aquesta proposta no és detallada ni definitiva, ja que l'entramat municipal a Catalunya és complex i convé que les propostes que es facin al respecte s'estenguin més que les poques pàgines d'aquest article, i incorporin diagnòstics que contemplin la varietat i complexitat de les característiques de la xarxa municipal catalana.

Tot i això, el canvi en el model municipal no pot aportar simplement un augment de l'autonomia fiscal sense cap contrapartida; de fet, considero que un sistema absolut d'autonomia financera aplicat a tots els ajuntaments de Catalunya no podria funcionar —sense cap altra reforma forta que la complementi. El motiu per afirmar-ho de manera tan categòrica és la manca de

control en la gestió dels ens municipals, probablement degut a les pròpies característiques del sistema municipal català —molts municipis i molt poc poblats. És a dir, no es pot donar autonomia financera a ningú, sense crear elements de control i de retiment de comptes que assegurin un bon ús d'aquests recursos. Una gestió adequada dels recursos és la condició necessària per tirar endavant una reforma municipalista d'aquest tipus: sense aquest element, una reforma en aquesta direcció només suposarà un agreujament dels problemes que actualment tenim.

Aquest article no s'ha centrat en explicar com millorar la gestió pública, ni de com crear institucions o mecanismes de control, per tant, en l'anàlisi s'ha donat per fet que es produeix una bona gestió dels recursos. Evidentment, tot i que és cert que hi ha diversos casos de mala gestió pública, no és menys veritat que no s'hagués pogut diagnosticar l'estat actual dels ajuntaments a nivell financer, si s'hagués hagut de tenir en compte les particularitats dels ajuntaments de cara a la gestió pública. ■

## ■ Bibliografia

ARIAS, María Antonia. «La puesta a examen de las competencias municipales en un contexto de crisis: Del pacto local a la recentralización competencial» [en línea]. A *La Administración al día*, el 26 de novembre del 2015. Disponible a: <[www.laadministracionaldia.inap.es](http://www.laadministracionaldia.inap.es)>.

BARRES, Roger. *Els Municipis del benestar: Model nòrdic i nou país*. Barcelona: Fundació Josep Irla, 2017.

BARTOLINI, David; STOSSBERG, Sibylle; BLOCHLIGLER, Hansjörg. «Fiscal Decentralisation and Regional Disparities» [en línea]. A *OECD Economics Department Working Papers n. 1330*, 23 de setembre del 2016. Disponible a: <[www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org)>.

GOVERN DE L'ESTAT ESPANYOL. «Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales» [en línea]. Publicat a *BOE*, el 9 de març del 2004. Disponible a: <[www.boe.es](http://www.boe.es)>.

CONGRÉS DELS DIPUTATS. «Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera» [en línea]. Publicat a *BOE*, el 30 d'abril de 2012. Disponible a: <[www.boe.es](http://www.boe.es)>.

CONGRÉS DELS DIPUTATS. «Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local» [en línea]. Publicat a *BOE*, el 30 de desembre del 2013. Disponible a: <[www.boe.es](http://www.boe.es)>.

CANALETA, Carlos. G.; ARZOZ, P. Pedro; GÁRATE, Manuel. *Decentralisation and regional*

*economic disparities*. [en línea]. núm. 39. Disponible a: <[www.sre.wu.ac.at](http://www.sre.wu.ac.at)>.

GALINDO, Jorge. «Elementos para una reforma municipal en España (I): La financiación» [en línea]. A *Politikon*, 24 d'abril del 2013. Disponible a: <[www.politikon.es](http://www.politikon.es)>.

MINISTERI D'HISENDA. «Presupuestos, Ejecución presupuestaria y Liquidaciones» [en línea]. Recuperat a 11 març 2020. Disponible a: <[www.hacienda.gob.es](http://www.hacienda.gob.es)>.

MINISTERI D'HISENDA. «Consulta presupuestos y Liquidaciones de EELL» [en línea]. Disponible a: <[www.serviciotelematicosext.hacienda.gob.es](http://www.serviciotelematicosext.hacienda.gob.es)>.