



full de càlcul

El model de finançament local: la necessitat de donar més autonomia financera als municipis

vista prèvia >

Els ajuntaments són la institució més propera a la ciutadania. Són els qui, moltes vegades, assumeixen competències que no els hi són pròpies per poder respondre a una necessitat local. Però no tenen autonomia fiscal. La seva capacitat ve donada, sobretot, a partir de les transferències d'altres administracions o d'impostos regulats a nivell estatal. Un sistema que provoca desajustos i ineficiències i que reclama una actualització.



Paula Salinas

Economista i membre de KSNET

paula.salinas@ksnet.eu

Introducció

L'actual model de finançament dels municipis es va desenvolupar a partir de la Llei 39/1988 Reguladora de les Hisendes Locals, i la seva posterior reforma, la Llei 51/2002. Aquest model ha donat als municipis una certa autonomia financera, i els ha proporcionat recursos suficients perquè poguessin oferir a la ciutadania els serveis considerats com a típicament locals: l'enllumenat públic, la recollida d'escombraries, l'urbanisme... Ara bé, la realitat socioeconòmica ha canviat considerablement d'ençà que es va dissenyar aquest model. Actualment, els ajuntaments juguen un paper cada vegada més rellevant en l'àmbit de les polítiques de l'Estat del benestar, especialment les relacionades amb els serveis socials, l'educació o el mercat laboral. La crisi sanitària derivada de l'expansió de la Covid-19, juntament amb l'augment de les desigualtats que s'observa en les darreres dècades, no han fet més que accentuar la necessitat de reforçar el paper dels governs locals, de manera que puguin contribuir a la recuperació del país.

Aquesta situació, juntament amb l'exemple d'altres països europeus

en els que els governs locals gaudeixen d'una major autonomia i un major pes en la distribució de competències bàsiques de l'Estat del benestar, així com pel que fa a recursos econòmics, justifica que es posi de nou sobre la taula el debat sobre quines competències han de desenvolupar i com s'han de finançar els municipis, per tal de poder afrontar les noves necessitats de la ciutadania. En aquest sentit, cal destacar que el 2017 es va constituir una comissió al Congrés dels Diputats per a la revisió del model de finançament local, en paral·lel a una comissió que havia de dur a terme una revisió del model de finançament autonòmic, si bé les propostes que van sorgir del treball de la comissió no s'han arribat a implementar.

A grans trets, l'anàlisi del model de finançament dels municipis posa de relleu que resulta necessari millorar la seva corresponsabilitat fiscal, dotant-los d'una major autonomia a l'hora de determinar els seus propis ingressos i reduint la seva dependència de les transferències procedents d'altres nivells de govern. Així mateix, hi ha diferents aspectes de cadascun dels elements del model

de finançament que requereixen una reforma, per tal de fer que el sistema sigui més eficient i més equitatiu.¹

Els municipis com a peça clau de l'Estat del benestar

Les necessitats ciutadanes a les quals han de donar resposta els ajuntaments han canviat considerablement en les darreres dècades. Si bé l'Estat del benestar s'havia dissenyat de tal manera que eren les CCAA les principals encarregades del seu desplegament, el cert és que els municipis han tingut també un paper fonamental en el seu desenvolupament. D'una banda, la Llei 7/1985, de Bases Reguladores del Règim Local ja els hi atorga algunes competències en els àmbits dels serveis socials, l'educació o la salut. D'altra banda, mitjançant convenis i contractes programa amb la Generalitat, els hi han estat delegades altres competències rellevants també en aquests àmbits, o en d'altres com l'habitatge. Final-

1 VILALTA (et al.), Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles; SALINAS; TABERNER; VILALTA, Propuestas de reforma del sistema de financiación local. Revisión de la literatura.

El model de finançament dels municipis està conformat per dues peces clau: els recursos que procedeixen de la seva cistella tributària i els recursos que procedeixen de transferències atorgades per altres administracions

ment, en ser el nivell d'administració més proper al ciutadà, és també qui es veu obligat a respondre a les demandes ciutadanes quan sorgeixen noves necessitats. Aquesta situació ha provocat que bona part de la despesa que realitzen els ajuntaments correspongui a programes sobre els quals no tenen una competència assumida, i per tant, per a la qual no disposen del finançament adequat.

Diversos estudis, previs a la Llei 27/2013, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local, han quantificat l'import de la despesa no obligatòria que realitzen els municipis.² Els resultats indicaven que la despesa no obligatòria realitzada per part dels municipis catalans per al període 2000-2005 ascendia al 30% de la seva despesa total, i es centrava principalment en l'àmbit de la cultura, la protecció civil, l'educació i la promoció social. Aquests estudis corroboren el paper fonamental dels ens locals a l'hora de donar una resposta més immediata a les noves demandes i necessitats de la seva

ciutadania, finançant activitats i serveis que no són de la seva competència i, un terç de la qual corresponia a despesa que hauria de realitzar la Generalitat de Catalunya. Aquesta situació, però, pot haver canviat substancialment en la darrera dècada, ja sigui arran del canvi normatiu que va representar la Llei 27/2013, o de l'increment de les desigualtats generat per les dues crisis econòmiques que s'han produït durant les primeres dècades del segle XXI.

A més, cal tenir en compte que els governs de les grans ciutats poden haver de donar resposta a unes necessitats ciutadanes molt diferents als municipis de menor mida poblacional, ja siguin derivades de l'elevada concentració demogràfica de la població, dels majors nivells de pobresa i desigualtat o del seu elevat nivell d'activitat socioeconòmica, entre d'altres. A més, les grans ciutats no només donen servei a les persones que hi estan empadronades sinó també a les persones de les poblacions del seu entorn o de la seva àrea metropolitana, i sovint són els motors econòmics d'una regió o país, la qual cosa pot també incrementar les seves necessitats de despesa

de manera considerable. Aquestes especificitats de les grans ciutats, fan recomanable que el seu sistema de finançament també sigui específic, i que els atorgui una major autonomia i una major corresponsabilitat fiscal.³ No obstant, en pocs països les grans ciutats i les àrees metropolitanes reben un tractament diferent a la resta de municipis.⁴ En el cas de Catalunya, si bé és cert que els municipis de més de 75.000 habitants tenen un model de finançament diferent al de la resta de municipis, aquest model no permet donar resposta a les seves possibles necessitats de despesa diferencials, ni els aporta una major autonomia fiscal, tal com s'exposa en el següent apartat.

Com es financen els municipis?

El model de finançament dels municipis està conformat per dues peces clau: els recursos que procedeixen de la seva cistella tributària i els recursos que procedeixen de transferències atorgades per altres admi-

2 MAS; SALINAS; VILALTA, «Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007».

3 BIRD, Central Local Fiscal Relations and the Provision of Urban Public Services. RM 30.

4 BAHL, «Financing metropolitan cities».

Taula 1

Ingressos dels municipis de Catalunya. Drets reconeguts nets. Liquidació 2020

	Ingressos (M€)	%
Cistella tributària	6.197,94	59,7%
Transferències corrents i de capital	3.642,19	35,0%
Ingressos patrimonials i financers	555,01	5,3%
TOTAL	10.395,13	100,0%

Font: Elaboració pròpia a partir de Ministeri d'Hisenda i Funció Pública.

nistracions, ja sigui l'Estat, la Generalitat de Catalunya o les diputacions. Tal com es pot observar a la Taula 1, d'acord amb les dades de la darrera liquidació del pressupost disponible del 2020, gairebé el 60% dels ingressos dels municipis catalans procedeixen de la seva cistella tributària, que inclouria els impostos directes i indirectes i les taxes i preus públics; el 35% procedeix de transferències corrents i de capital procedents, en la seva majoria, d'altres nivells de govern; i el 5,3% procedeix d'ingressos patrimonials i financers. En relació amb la seva cistella

tributària, aquesta està formada per cinc impostos: l'Impost sobre Béns Immobles (IBI), l'Impost sobre Vehícles de Tracció Mecànica (IVTM), l'Impost sobre Activitats Econòmiques (IAE), l'Impost sobre l'Increment del Valor dels Terrenys de Naturalesa Urbana (IIVTNU) i l'Impost sobre Construccions, Instal·lacions i Obres (ICIO). Els quatre primers són impostos directes —graven la riquesa en si mateixa— i el darrer és indirecte —grava la utilització d'aquesta riquesa. En conjunt, aquests impostos representaven al 2020 el 42,2% dels ingressos municipals totals. Un

fet que diferencia el model espanyol del model nòrdic o anglosaxó és que, mentre en aquests altres models els municipis disposen de tan sols un o dos impostos, a l'Estat espanyol aquests disposen de cinc impostos diferents, si bé amb una capacitat recaptatòria més reduïda, amb l'excepció de l'IBI.⁵

L'impost amb un pes més rellevant en la cistella tributària és l'IBI. Al 2020, aquest impost va aportar als municipis catalans 2.907,54 milions d'euros, un 28% dels seus ingressos totals. Això vol dir que, del total d'ingressos obtinguts a través d'impostos, el 46,9% procedeixen de l'IBI. És sens dubte l'impost municipal més important. El segueixen, per aquest ordre, l'IIVTNU —530,35 milions d'euros; que suposa el 5,1% del total dels ingressos—; l'IVTM —396,78 milions d'euros; que suposa el 3,8% dels ingressos—; l'IAE —393,74 milions d'euros; que suposa el 3,8% dels ingressos—; i l'ICIO —159,37 milions d'euros; que suposa el 1,5% dels ingressos.

⁵ DURÁN, «Els impostos municipals: anàlisi i proposta de millora».

Del total d'ingressos obtinguts a través d'impostos, el 46,9% procedeixen de l'IBI

Taula 2

Ingressos tributaris dels municipis de Catalunya. Drets reconeguts nets. Liquidació 2020

Tipus d'ingrés	M€	%
Impostos directes	4.351,21	41,9%
Impost sobre la Renda de les Persones Físiques (IRPF)	122,65	1,2%
Impost sobre Béns Immobles (IBI)	2.907,54	28,0%
Impost sobre Vehicles de Tracció Mecànica (IVTM)	396,78	3,8%
Impost sobre Increment del Valor dels Terrenys de Naturalesa Urbana (IIVTNU)	530,35	5,1%
Impost sobre Activitats Econòmiques (IAE)	393,74	3,8%
Altres impostos directes	0,15	0,0%
Impostos indirectes	256,61	2,5%
Impost sobre el Valor Afegit (IVA)	79,21	0,8%
Impostos especials (IIEE)	17,62	0,2%
Impost sobre construccions, instal·lacions i obres (ICIO)	159,37	1,5%
Altres impostos indirectes	0,40	0,0%
Taxes, preus públics i altres ingressos	1.590,12	15,3%
TOTAL	6.197,94	59,7%

Font: Elaboració pròpia a partir de Ministeri d'Hisenda i Funció Pública.

Els municipis de més de 75.000 habitants disposen, a més, d'una participació territorialitzada en l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques —l'1,6875% de la quota líquida estatal d'aquest impost—, l'Impost sobre el Valor Afegit —l'1,7897% de la recaptació líquida, novament en la part no

cedida a les CCAA— i en els Impostos Especials —el 2,0454% de la recaptació líquida estatal imputable a cada municipi dels impostos sobre la cervesa, el vi i les begudes fermentades, sobre productes intermitjos, sobre l'alcohol i begudes derivades, sobre hidrocarburs i sobre les labors del

tabac. Els municipis turístics,⁶ malgrat no entrar en l'apartat de més de 75.000 persones, tenen també cedit un 2,0454% dels impostos sobre hidro-

⁶ Es considera municipi turístic aquelles poblacions de més de 20.000 habitants amb més d'un 50% d'habitats de segona residència respecte al total de llars.

En relació amb les transferències, aquestes aporten als municipis catalans el 35% dels seus ingressos

carburs i sobre les labors del tabac, també en la part no cedida a les CCAA. Els recursos procedents d'aquestes participacions aporten, globalment, el 2,2% del total de ingressos municipals. Per tant, si bé els municipis més grans disposen d'aquesta participació en els grans impostos del sistema fiscal espanyol, aquesta és molt poc rellevant en el conjunt del seu finançament.

A Catalunya, els municipis disposen addicionalment d'una participació en l'Impost sobre les estades en establiments turístics. Segons l'establert a la Llei 5/2017, aquesta participació és del 50% per al conjunt de municipis, si bé en el cas de Barcelona aquest percentatge s'incrementa amb el 50% de l'increment en la recaptació derivat de l'aplicació d'uns tipus més elevats. En conjunt, els impostos municipals i les participacions en impostos estatals o autonòmics representen el 44,4% dels ingressos municipals, mentre que les taxes, preus públics i altres ingressos representen el 15,3% del total.

En relació amb les transferències, aquestes aporten als municipis catalans el 35% dels seus ingressos, i les procedents de l'Estat representen el 67,5% del total de transferències. Es

tracta, fonamentalment, de la subvenció incondicionada que reben els municipis en forma de participació municipal en els tributs de l'Estat —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 les capitals de província i de CCAA.

La distribució de la participació municipal en els tributs de l'Estat entre els municipis de menys de 75.000 habitants es realitza a través d'una fórmula, en la que intervenen tres variables: població, esforç fiscal i capacitat tributària.⁷ No obstant, tal com està dissenyada la fórmula, no recull adequadament les necessitats de despesa dels municipis ni a cap criteri d'equitat redistributiva entre ells.⁸ Els municipis de més de 75.000 habitants, d'altra banda, reben els recursos del fons complementari, el qual es calcula aplicant un índex d'evolució a la quantia corresponent a l'any base 2003. És a dir, la fórmula establerta fa que es mantingui

7 SALINAS; TABERNER; VILALTA, *Propuestas de reforma del sistema de financiación local. Revisión de la literatura*.

8 VILALTA (et al.), *Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles*.

la distribució de recursos existent al 2003, independentment de com hagin evolucionat les necessitats de cadascun d'aquests municipis. De fet, ni tan sols el 2003 el repartiment s'havia calculat en base a aquestes necessitats de despesa.

A més, els municipis també reben una subvenció incondicionada de la Generalitat de Catalunya, el Fons de Cooperació Local, especialment rellevant per als municipis més petits. Aquest fons va ascendir el 2020 a 86,31 milions d'euros. No obstant, els municipis catalans van obtenir un total de 689,43 milions d'euros a través de transferències procedents de la Generalitat —suposa el 18,9% del total de transferències—, dels quals només un 12,5% corresponen al Fons de Cooperació Local. Per tant, la major part d'aquests recursos s'hauria de canalitzar a través de subvencions específiques o condicionades, destinades al finançament d'un ampli ventall d'activitats o al finançament d'inversions.

D'acord amb el que apunta l'economista Maite Vilalta (1962),⁹ i diversos

9 *Ibidem*.

Enfront del que caldria esperar d'un model de descentralització fiscal que, en la pràctica, no està molt llunyà del federalisme, el paper de les CCAA en el finançament local és molt reduït

Taula 3

Ingressos per transferències dels municipis de Catalunya. Drets reconeguts nets. Liquidació 2020

	Transf. corrents M€	%	Transf. de capital M€	%	Transf. totals M€	%
De l'Administració de l'Estat i la Seguretat Social	2.454,06	72,3%	4,03	1,6%	2.458,09	67,5%
De Comunitats Autònomes	612,55	18,1%	76,88	30,9%	689,43	18,9%
De Diputacions, Consells o Cabildos	209,55	6,2%	135,95	54,7%	345,50	9,5%
De Comarques	27,39	0,8%	0,81	0,3%	28,20	0,8%
D'Àrees Metropolitanas	44,69	1,3%	16,79	6,7%	61,47	1,7%
D'altres Entitats i Organismes Locals	21,37	0,6%	2,70	1,1%	24,07	0,7%
D'Empreses privades, famílies i institucions sense ànim de lucre	16,18	0,5%	5,82	2,3%	22,01	0,6%
De l'exterior	7,40	0,2%	5,88	2,4%	13,29	0,4%
Ajustos de consolidació	0,23	0,0%	-0,11	0,0%	0,13	0,0%
Total transferències	3.393,44	100%	248,75	100%	3.642,19	100%

Font: Elaboració pròpia a partir de Ministeri d'Hisenda i Funció Pública.

estudis, una peculiaritat del sistema espanyol és que, enfront del que caldria esperar d'un model de descentralització fiscal que, en la pràctica, no està molt llunyà del federalisme, el paper de les CCAA en el finançament local és molt reduït. Malgrat que la pròpia Constitució espanyola conté una referència explícita al fet que les entitats locals

han de participar en els ingressos de les CCAA, la realitat és que el desplegament efectiu d'aquestes participacions és mínim i, amb rares excepcions, marginal en la seva quantia. Per contra, és molt major el pes de les transferències autonòmiques de caràcter condicional, especialment en el cas de les transferències de capital, la majoria

compensatòries, la qual cosa no deixa de constituir una anomalia en un context de federalisme fiscal.

De fet, segons l'economista Joaquim Solé Vilanova (1952) considera que les subvencions específiques no haurien de tenir un caràcter permanent o, directament, no haurien d'existir si les quantitats són relati-

És la llei estatal la que determina de quina manera es quantifica, en cada cas, la base imposable de l'impost, i la que regula la tarifa, les exempcions i les bonificacions, deixant un marge de maniobra molt limitat als municipis

vament reduïdes.¹⁰ En aquests casos, els costos de gestió, tant per la part del qual dona la subvenció com per la part del qual la rep, moltes vegades no recomanen l'existència de la subvenció. En el mateix sentit, l'autor crida a replantejar les subvencions condicionades de capital, destinades a la construcció d'equipaments municipals. Si bé aquestes podien tenir sentit fa uns anys, actualment la sobreequipació que s'observa en molts municipis faria recomanable que aquests recursos es destinessin a incrementar el volum de la subvenció incondicionada que reben els municipis per part de la Generalitat.

A més, les subvencions condicionades suposen un límit a l'exercici de l'autonomia fiscal dels municipis, per la qual cosa haurien de jugar un paper clarament secundari. Si bé els nivells de govern autonòmic i central poden requerir l'ús d'aquesta mena de subvencions per a dur a terme la seva política territorial, els autors citats recomanen que s'evitin les transferències molt específiques, especialment si incorporen compromisos de

despesa futurs, i que permetin que els governs locals tinguin un cert marge de maniobra per a prendre decisions sobre aquestes.

Capacitat de decisió dels municipis sobre els seus ingressos

Cal tenir en compte que els municipis no disposen de cap mena de poder de decisió sobre els impostos en els quals participen, de manera que, a la pràctica, es poden considerar com una transferència de l'Estat. Per tant, la seva capacitat de decisió és nul·la en relació amb el 37,2% dels seus ingressos, corresponents a transferències (35%) i participacions en impostos (2,2%). La seva capacitat de decisió també és limitada per a la resta d'impostos municipals, la regulació dels quals és estatal. És a dir, és una llei estatal —Llei Reguladora de les Hisendes Locals— la que determina la configuració i funcionament dels impostos municipals, de manera que els ajuntaments només disposen d'una certa capacitat de decisió sobre alguns elements d'aquests impostos.¹¹ Per exemple,

és la llei estatal la que determina de quina manera es quantifica, en cada cas, la base imposable de l'impost, i la que regula la tarifa, les exempcions i les bonificacions, deixant un marge de maniobra molt limitat als municipis. A més, l'IBI, l'IAE i el IVTM són impostos obligatoris, mentre que l'IIVTNU i l'ICIO són potestats. Per tant, els ajuntaments tindrien una capacitat de decisió molt limitada sobre el 42,2% dels seus ingressos. I es podria afirmar que només tenen capacitat de decisió sobre la resta dels seus ingressos (20,6%), corresponents a taxes, preus públics i altres ingressos (15,3%) i ingressos patrimonials i financers (5,3%).

Tot i això, les taxes que poden cobrar els ajuntaments a canvi de la prestació de serveis públics també estan regulades per la Llei Reguladora de les Hisendes Locals. D'acord amb el que estableix la Llei, els ajuntaments poden fixar taxes per la prestació de serveis públics de competència local, sempre que no siguin de recepció voluntària per part del subjecte passiu i que no siguin activitats que ja realitzi el sector privat. A més,

10 SOLÉ VILANOVA, «La Hisenda municipal: crisi econòmica i crisi de gestió».

11 VILALTA (et. al), Autonomia y equidad en la

financiación municipal: dos principios compatibles.

L'import de les taxes rebudes a canvi de la prestació d'un servei no pot excedir, en el seu conjunt, el cost real o previsible del servei o activitat de què es tracti

la llei estableix que l'import de les taxes rebudes a canvi de la prestació d'un servei no pot excedir, en el seu conjunt, el cost real o previsible del servei o activitat de què es tracti. Com a conseqüència d'aquesta limitada capacitat de decidir sobre els seus ingressos, difícilment els ajuntaments poden respondre adequadament a les noves demandes de la ciutadania, ja que tenen una capacitat molt limitada per incrementar-los. Addicionalment, el poc marge de maniobra que tenen els ajuntaments per prendre decisions sobre la seva cistella impositiva també limita molt la seva capacitat per poder fer política redistributiva per la via de l'ingrés, augmentant la progressivitat dels seus tributs.

Per tant, si es vol que els municipis puguin donar resposta a les noves necessitats socials de la ciutadania —pobresa, desigualtat, habitatge, exclusió social...—, és necessari emprendre una reforma del sistema de finançament local, dirigida a incrementar la seva autonomia per regularles seves fonts tributàries i a ampliar aquestes fonts tributàries, reduint així la seva dependència de les transferències d'altres adminis-

tracions. Així, per exemple, es podrien implementar mesures dirigides a ampliar la capacitat recaptatòria de l'IBI, ja sigui ampliant la forquilla de tipus impositius que es poden aplicar, eliminant determinades exempcions que estableix la llei estatal o permetent que el valor de l'habitatge es determini en base al seu valor de mercat i no en base al seu valor cadastral.

En la mesura en què aquesta reforma anés acompanyada també d'una ampliació de les competències reconegudes dels ajuntaments en les polítiques pròpies de l'Estat del benestar, o que es pretengui finançar adequadament les polítiques que ja s'estan fent en aquest àmbit —per exemple, amb les polítiques d'habitatge social o llars d'infants—, s'hauria de considerar clarament la possibilitat que els ajuntaments rebessin part dels seus ingressos a partir de l'impost sobre la renda, ja fos en forma de participació —el que implicaria menys autonomia— o en forma de recàrrec —i per tant, amb més autonomia. ■

■ Bibliografia

BAHL, Roy. «Financing metropolitan cities». A *(Diversos autors). Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century, Second Global Report on Decentralization and Democracy*. pàg. 67-71. Cheltenham: Edward Elgar, 2010.

BIRD, Richard. M. *Central Local Fiscal Relations and the Provision of Urban Public Services. RM 30*. Camberra: Australian National University Press, 1980.

DURÁN, Josep Maria. «Els impostos municipals: anàlisi i proposta de millora». A *Nota d'Economia*, núm. 101, pàg. 66-78, 2013.

MAS, Daniel; SALINAS, Paula; VILALTA Maite. «Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007». A *Colección Documentos e Informes*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 2011.

SALINAS, Paula; TABERNER, Pere; VILALTA, Maite. *Propuestas de reforma del sistema de financiación local. Revisión de la literatura*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021.

SOLÉ VILANOVA, Joaquim. «La Hisenda municipal: crisi econòmica i crisi de gestió». A *Revista Econòmica de Catalunya*, núm. 68, pàg. 18-25, 2014.

VILALTA, Maite (coord.). «La despesa de caràcter discrecional dels ajuntaments i el seu finançament. Exercicis 2000-2005». A *Colecció Estudis, serie Govern Local*, núm. 6. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2008.

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