

LA INCIDÈNCIA DEL NOU MODEL DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC EN LES HISENDES LOCALS DE CATALUNYA (ASPECTES ECONÒMICS)

M. Teresa Vilalta Ferrer*

Sumari

1. Els trets principals de la hisenda local a Catalunya avui
 - 1.1. La potestat tributària i l'organització del territori
 - 1.2. La grandària dels municipis i el seu marc competencial
 - 1.3. Les principals fonts d'ingressos dels municipis
2. La reforma de l'Estatut d'autonomia en relació amb les hisendes locals
3. Valoració
4. Bibliografia

* M. Teresa Vilalta Ferrer, professora titular del Departament d'Economia Política i Hisenda Pública de la Universitat de Barcelona.
Article rebut el 9.1.2006.

A partir de l'entrada en vigor de la Constitució de 1978, existeixen a l'Estat espanyol tres nivells de govern: el central, l'intermedi (format per les comunitats autònomes) i el local. Cadascun té assignades unes competències i uns recursos. És l'esquema típic d'una hisenda descentralitzada on hi ha un conjunt d'aspectes (activitats, serveis, impostos, subvencions, etc.) que són compartits entre si. Sovint el que es decideix en un nivell de govern afecta o incideix en la hisenda d'un altre nivell. L'objectiu d'aquest escrit és, precisament, analitzar les relacions existents actualment entre la hisenda de la Generalitat i la hisenda dels ens locals a Catalunya, i de quina manera aquestes relacions poden canviar en cas que prosperi el text de reforma de l'Estatut aprovat pel Parlament de Catalunya el dia 30 de setembre de 2005.

1. Els trets principals de la hisenda local a Catalunya avui

En aquest apartat es destaquen les principals característiques que determinen el funcionament actual de la hisenda local i les seves relacions amb la hisenda de la Generalitat.

1.1. La potestat tributària i l'organització del territori

Actualment, són lleis estatals les que defineixen i configuren la hisenda local. D'una banda, la Llei de bases del règim local (1985) defineix, entre d'altres aspectes, les competències locals; i de l'altra, la Llei reguladora de la hisenda local (1988 i 2002) defineix el model de finançament dels ens locals. Ambdues lleis són estatals. De fet, la Constitució (art. 133.1) estableix que la potestat originària per establir tributs correspon exclusivament a l'Estat mitjançant llei.

No obstant això, la Constitució reconeix a les comunitats autònomes l'assumpció de competències en temes com l'ordenació del territori i les alteracions dels termes municipals compresos en el seu territori (art. 148). En aquest sentit, el Parlament de Catalunya va aprovar l'any 1987 les lleis d'ordenació territorial de Catalunya.

Així doncs, és una llei autonòmica la que crea, d'una banda, una nova Administració local, la dels consells comarcals, a la qual s'atorguen competències i recursos i, de l'altra, crea noves entitats metropolitanes a les quals també

s'atorguen funcions i recursos (eliminant paral·lelament l'antiga Corporació Metropolitana). Òbviament, això ho fa dins dels marges que la legislació permet i, per tant, amb moltes limitacions. Tal com hem dit, és el nivell de govern central el que té competència sobre la hisenda local. Per tant, ens trobem davant d'una possible disfunció: els governs autonòmics poden organitzar el seu territori de la manera que els sembli més convenient (creant nous ens, reagrupant municipis, etc.), però no tenen realment la clau per dotar de recursos aquests ens.

De fet, als països federals són els governs intermedis els qui tenen tant la competència d'organitzar el seu territori com la de legislar sobre la hisenda dels seus ens locals. El quadre 1 mostra els ingressos que els diferents ens locals existents a Catalunya van liquidar l'any 2000. Les dades mostren que els municipis (els ajuntaments) van obtenir el 78,4% del total de recursos obtinguts pel conjunt dels governs locals. Els municipis són, doncs, l'esglaó principal de l'Administració local catalana. Però cal no oblidar que hi ha altres ens que també tenen assignades funcions i recursos. És bo que el ciutadà conegui què aporta a qui i què en rep de cadascun. Tal com funciona actualment, és difícil que el ciutadà pugui conèixer el complicat entramat de relacions que es donen entre si. I encara més difícil saber com aquests ens es relacionen amb la hisenda de la Generalitat i la de l'Estat.

**Quadre 1. Liquidació ingressos dels ens locals a Catalunya.
Exercici 2000**

	Milions d'euros	Euros/habitant	%
Ajuntaments	4.923,9	786,3	78,4
Diputacions	740,8	118,3	11,8
Entitats metropolitanas	280,8	44,8	4,5
Consells comarcals	207,4	33,1	3,3
Mancomunitats	119,6	19,1	1,9
Entitats metropolitanas	10,7	1,7	0,2
Total	6.283,3	1.003,4	100,0

Font: elaboració pròpia a partir de l'Informe 2/2001. Compte General de Corporacions Locals. Sindicatura de Comptes.

1.2. La grandària dels municipis i el seu marc competencial

El mapa municipal de Catalunya i, en general el de tot l'Estat espanyol, es caracteritza perquè està integrat per municipis d'una grandària relativament petita. El quadre 2 mostra que quasi el 82% dels municipis catalans tenen menys de 5.000 habitants i que només el 2% en tenen més de 50.000. Això sí, al voltant del 55% de la població catalana viu en municipis de més de 50.000 habitants.

Quadre 2. Nombre de municipis per trams de població

Nombre d'habitants	Nombre de municipis	%	Població	%
Menys de 5.000	772	81,6	776.699	12,2
De 5.001 a 20.000	122	12,9	1.137.545	17,9
De 20.001 a 50.000	31	3,3	890.542	14,0
Més de 50.001	21	2,2	3.538.324	55,8
Total	946	100,0	6.343.110	100,0

Font: elaboració pròpia a partir d'INE 2001.

La Llei de bases del règim local (1985) estableix, pel que fa a les competències dels municipis, un marc que es pot resumir de la manera següent: *a*) enumera un conjunt de competències obligatòries per als municipis; *b*) aquestes competències difereixen en funció de la grandària dels municipis i són les que apareixen a la taula 1, i *c*) a més d'aquests serveis obligatoris, els municipis poden prestar-ne d'altres. La Llei preveu la possibilitat que el municipi promogui tot tipus d'activitats i presti tots els serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i les aspiracions dels seus ciutadans i, al mateix temps, obre la possibilitat que els municipis puguin realitzar activitats complementàries de les pròpies d'altres administracions públiques. En particular les relatives a educació, cultura, promoció de la dona, habitatge, sanitat i protecció del medi ambient.

Taula 1. Serveis obligatoris dels municipis (segons l'article 26 de la Llei reguladora de les bases del règim local)

Tots els municipis	<ul style="list-style-type: none"> – Enllumenat públic – Cementiri – Recollida de residus – Neteja viària – Subministrament domiciliari d'aigua potable – Clavegueram – Accés als nuclis de població – Pavimentació de les vies públiques – Control d'aliments i begudes
Municipis amb més de 5.000 habitants	<p>A més de les competències esmentades anteriorment,</p> <ul style="list-style-type: none"> – Parcs públics – Biblioteca pública – Mercats – Tractament de residus
Municipis amb més de 20.000 habitants	<p>A més de les competències esmentades anteriorment,</p> <ul style="list-style-type: none"> – Protecció civil – Prestació de serveis socials – Prevenció i extinció d'incendis – Instal·lacions esportives d'ús públic – Escorxador
Municipis amb més de 50.000 habitants	<p>A més de les competències esmentades anteriorment,</p> <ul style="list-style-type: none"> – Transport urbà de viatgers – Protecció del medi ambient

Font: elaboració pròpia.

Per tant, els municipis estan obligats a prestar uns serveis determinats però en poden prestar, voluntàriament, d'altres. D'acord amb el quadre 1, a Catalunya aproximadament el 82% dels municipis tenen un marc competencial obligatori més restringit que la resta.

El marc competencial dels municipis l'ha establert, doncs, una llei estatal. Unes competències determinades suposen, òbviament, unes necessitats determinades de despesa. Així doncs, les necessitats de despesa dels municipis estan determinades pel marc competencial esmentat. La comunitat autònoma, en el nostre cas la Generalitat, hi té poc a dir en relació amb el marc competencial dels municipis. No obstant això, en aquest punt cal tenir en compte dos aspectes:

a) El Parlament de Catalunya ha anat aprovant normatives que també han anat afectant el marc competencial de certs municipis. És a dir, han creat obligacions municipals (per exemple, en matèria de turisme, de prevenció d'incendis, etc.). I també ho ha fet el govern central (per exemple, la LOGSE);

b) El Govern de la Generalitat podria decidir la transferència de competències seves als ens locals.

Així doncs, ens trobem que els municipis tenen un marc competencial complex (diferent segons la mida del municipi, reduït o ampli segons la voluntat de cada municipi) i canviant (la normativa estatal i autonòmica crea noves obligacions municipals). La Llei de bases del règim local, que és una llei estatal, sembla reconèixer que a escala municipal hi ha realitats diferents (no és el mateix un municipi de menys de 5.000 habitants que un entre 20.000 i 50.000 o un de més de 50.000). Caldria esperar que el model de finançament dels municipis també preveïés aquestes diferències i alhora tingués en compte que el pas del temps fa canviar les necessitats de despesa dels municipis, ja sigui perquè noves normatives així ho estableixen, o bé perquè els canvis de la nostra societat així ho determinen (l'arribada d'immigrants dels últims anys, la major sensibilitat en temes de medi ambient, la incorporació de la dona al món laboral, etc.).

1.3. Les principals fonts d'ingressos dels municipis

Els municipis obtenen els seus recursos a través de tres grans vies: els tributs, les transferències i les operacions financeres (endeutament).

– Els tributs

El quadre 3 mostra que la principal font d'ingressos dels municipis catalans és la que ve dels impostos (aporten el 38,2% del seu pressupost). Tenint en compte les taxes i altres ingressos tributaris, es pot afirmar que el 55,4% dels ingressos municipals procedeixen de fonts tributàries.

**Quadre 3. Pressupost total dels municipis de Catalunya.
Exercici 2003**

	Milions d'euros	%
Impostos	2.321	38,2
Taxes, preus públics i contrib. espec.	1.044	17,2
Ingressos patrimonials	122	2,0
Alienació d'inversions reals	231	3,8
Transferències	2.000	32,9
Corrents	1.634	26,9
Capital	366	6,0
Ingressos financers	361	5,9
Total	6.079	100,0

Font: elaboració pròpia a partir de la Resolució 3496/2004. Departament de Governació i Administracions Públiques. Generalitat de Catalunya.

Entre els impostos destaca, per la seva importància recaptatòria, l'impost sobre béns immobles (IBI). De fet, la meitat dels ingressos que els municipis obtenen a través d'impostos procedeix de l'IBI, tal com mostra el quadre 4. És, doncs, l'impost municipal per excel·lència. Es tracta d'un impost obligatori juntament amb l'impost sobre activitats econòmiques (IAE) i l'impost de vehicles. Els altres dos impostos (el d'increment del valor dels terrenys i el de construccions, instal·lacions i obres) són optatius.

**Quadre 4. Detall dels impostos municipals. Total municipis de Catalunya.
Exercici 2003**

	Milions d'euros	Euros/habitant	%
Impost béns immobles	1.171,0	187	50,5
Impost activitats econòmiques	419,0	67	18,1
Impost vehicles tracció mecànica	325,0	52	14,0
Impost increment valor terrenys	219,0	35	9,4
Impost construc., instal·la. i obres	187,0	30	8,1
Total	2.321,0	371	100,0

Font: elaboració pròpia a partir de la Resolució 3496/2004. Departament de Governació i Administracions Públiques. Generalitat de Catalunya.

Tal com s'ha dit, es tracta d'impostos legisllats per una llei estatal: la Llei reguladora de la hisenda local (1988), que va ser reformada l'any 2002. Entre altres aspectes d'aquesta reforma, cal destacar-ne la quasi total supressió de l'IAE.

És, doncs, l'Estat qui determina el funcionament de la principal via d'obtenció d'ingressos dels nostres municipis: els impostos. És la normativa estatal la que configura la hisenda municipal. Els municipis despleguen aquesta normativa mitjançant les ordenances municipals. És a dir, els consistoris poden prendre decisions com ara el tipus impositiu de certs impostos (dins d'uns marges), determinades bonificacions, etc. També tenen marge per decidir la quantia de les taxes (les relativament més importants són les de recollida de deixalles i clavegueram).

El Govern de la Generalitat no hi té, doncs, res a dir sobre els tributs locals. La Generalitat no fa cap paper sobre aquests. No obstant això, en aquest punt caldria destacar: *a*) la Generalitat podria gestionar, recaptar, liquidar i inspeccionar els tributs locals, per delegació dels municipis, tal com determina l'article 48 de l'actual Estatut d'autonomia; *b*) la Generalitat podria establir i gestionar tributs sobre matèries que la legislació de règim local reserva a les corporacions locals, en els supòsits que la legislació esmentada preveu. En aquest cas, s'haurien d'establir les mesures de compensació o coordinació adequades per tal que els ingressos de les corporacions locals afectades no es veiessin reduïts (aquesta possibilitat està reconeguda per la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes).

– Les transferències

El quadre 3 mostra que les transferències constitueixen la segona gran font d'ingressos dels municipis catalans (representen el 32,9% del total d'ingressos). Dins d'aquestes, les transferències corrents són les relativament més importants. D'on procedeixen aquestes transferències? La resposta la trobem al quadre 5. El volum de transferències corrents més important correspon a les procedents de l'Estat.

Així és, els municipis de Catalunya reben una mitjana de 225,8 euros per habitant procedents de l'Estat a través de transferències corrents. Quasi la totalitat d'aquesta xifra (aproximadament el 88%) correspon a una subvenció incondicionada, és a dir, la destinació de la qual la poden decidir els mateixos mu-

nicipis, i que es rep en forma de participació en els ingressos de l'Estat (PIE). Es tracta d'un volum d'ingressos que es reparteix entre els municipis mitjançant les variables següents: un 75% en funció de la població (ponderada amb uns coeficients correctors que augmenten a mesura que creix la mida del municipi), un 12,5% en funció de la capacitat fiscal i un 12,5% en funció de l'esforç fiscal. Val a dir que aquestes variables han anat canviant al llarg dels anys (la manera de quantificar-les i les seves ponderacions), però sempre ha estat la variable població la que hi ha tingut un pes més alt.

També cal dir que, actualment, després de la reforma de la Llei de les hisendes locals de l'any 2002, el càlcul d'aquesta subvenció corresponent als municipis de més de 75.000 habitants es fa d'una manera diferent, ja que aquests municipis tenen assignada una participació en impostos com l'IRPF, l'IVA i els impostos especials (alcohol, tabac i hidrocarburs); en aquest cas, la subvenció s'anomena fons complementari.

El quadre 5 mostra que són les transferències corrents procedents de la Generalitat les que ocupen el segon lloc en ordre d'importància quantitativa. Concretament, els municipis catalans reben de mitjana aproximadament 25 euros per habitant procedents de la Generalitat. Aquestes transferències es reben fonamentalment per mitjà de dues vies:

a) A través d'un fons anomenat fons de cooperació local de Catalunya que es reparteix entre els municipis i les comarques, mitjançant unes variables de repartiment entre les quals destaca la població (també es té en compte variables com la capitalitat i la dispersió);

b) A través d'un conjunt de transferències específiques destinades a subvencionar una gran varietat d'activitats i serveis locals (des de la neteja de les platges, fins al foment d'activitats que facilitin la integració d'immigrants, etc.).

Cal observar que els municipis també reben transferències corrents procedents d'altres administracions, però ja són relativament molt més petites. Per exemple, les rebudes per mitjà de les diputacions són d'una mitjana de 2,9 euros per habitant.

Quadre 5. Procedència de les transferències rebudes pels ajuntaments de Catalunya. Exercici 2003

	Milions d'euros	Euros/habitant	%
Transferències corrents	1.634,0	260,9	100,0
Estat	1.413,8	225,8	86,5
<i>Generalitat</i>	157,2	25,1	9,6
Diputacions	18,5	2,9	1,1
Consells comarcals	3,9	0,6	0,2
Altres ajuntaments	3,3	0,5	0,2
Mancomunitats	0,6	0,1	0,0
Organismes autònoms	0,2	0,0	0,0
Soc. mercantils dels ajuntaments	0,9	0,1	0,1
Empreses privades	7,6	1,2	0,5
Famílies i inst. sense ànim lucre	3,4	0,5	0,2
Altres	24,7	3,9	1,5
Transferències de capital	366,3	58,5	100,0
Estat	18,7	3,0	5,1
<i>Generalitat</i>	173,6	27,7	47,4
Diputacions	61,7	9,9	16,8
Consells comarcals	2,8	0,4	0,8
Altres ajuntaments	2,5	0,4	0,7
Mancomunitats	8,6	1,4	2,4
Organismes autònoms	-	0,0	-
Soc. mercantils dels ajuntaments	4,2	0,7	1,2
Empreses privades	30,4	4,9	8,3
Famílies i inst. sense ànim lucre	9,3	1,5	2,6
Altres	54,5	8,7	14,9

Font: elaboració pròpia a partir de la Resolució 3496/2004. Departament de Governació i Administracions Públiques. Generalitat de Catalunya.

Pel que fa a les transferències de capital, és a dir, aquelles que hauran de ser destinades pels municipis a finançar despeses d'inversió, el quadre 5 mostra que, a diferència de les transferències corrents, en aquest cas la presència de l'Estat és molt més reduïda (3 euros per habitant). De fet, en aquest cas, les més importants són, precisament, les atorgades per la Generalitat (27,7 euros per habitant) i les diputacions (9,9 euros per habitant). Es tracta de subvencions que es reparteixen a través de fons d'inversió com ara el PUOSC (Pla Únic d'Obres i Serveis). Per tant, cal destacar la implicació important de la Generalitat i les diputacions en el finançament de la inversió local. Cal fer esment també de les

subvencions de capital procedents d'altres administracions, fonamentalment de l'exterior (de la Unió Europea). En aquest cas, els municipis de Catalunya reben una mitjana de 8,7 euros per habitant.

Així doncs, per concloure aquest punt dedicat a les transferències rebudes pels municipis de Catalunya, cal retenir el següent:

a) És l'Estat qui té una presència més important. Reparteix el 86,5% del total de transferències corrents que reben els nostres municipis. Els criteris de repartiment d'aquestes transferències són determinats per lleis estatals. De fet, l'Estatut d'autonomia actual (art. 48) deixa ben clar que els ingressos dels ens locals consistents en participacions en ingressos estatals (com és ara la PIE) seran percebuts a través de la Generalitat, que els distribuirà d'acord amb els criteris legals establerts per les participacions esmentades. D'aquesta manera, la Generalitat rep tots els recursos que corresponen als municipis catalans en concepte de PIE i llavors els reparteix d'acord amb els criteris assenyalats anteriorment. La Generalitat fa, doncs, simplement de *caixa pagadora*.

b) La Generalitat i les diputacions tenen un paper relativament important pel que fa a les transferències destinades a finançar la inversió municipal. Les concedides per la Generalitat representen el 47,4% del total d'aquestes transferències, i les concedides per les diputacions en representen el 16,8%.

– Les operacions financeres (*l'endeutament*)

La Llei reguladora de les hisendes locals (LRHL, art. 49-56) regula les condicions i la tipologia de les operacions de crèdit que poden ser concertades pels ens locals. Aquesta llei circumscriu l'endeutament municipal al finançament de despeses d'inversió i a cobrir desfasaments transitoris de tresoreria.

La relació que la Generalitat té amb aquesta font d'ingressos municipal la determina l'article 48 del text estatutari actual, on es diu que correspon a la Generalitat la tutela financera sobre els ens locals. Això es tradueix en el fet que la Generalitat és la que autoritza les emissions de deute públic que fan els ajuntaments. La LRHL estableix que els òrgans competents del Ministeri d'Economia i Hisenda han de tenir coneixement de les operacions de crèdit autoritzades per les comunitats autònomes.

En relació amb aquesta via d'obtenció d'ingressos cal recordar que una llei estatal (la Llei 18/2001, de 12 de desembre, general d'estabilitat pressupostària), coneguda com la llei del *dèficit zero*, ha reduït les possibilitats d'endeutament del sector públic espanyol i, per tant, la dels ens locals.

El quadre 3 mostra que el pes dels recursos obtinguts pels municipis de Catalunya a través d'operacions financeres és del 5,9% del seus ingressos totals.

2. La reforma de l'Estatut d'autonomia en relació amb les hisendes locals

El títol VI de la Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia aprovada pel Parlament de Catalunya el dia 30 de setembre de 2005 es refereix al finançament de la Generalitat i l'aportació catalana a les finances de l'Estat. El capítol III d'aquest títol fa referència a les finances dels governs locals. En aquest apartat es descriu el contingut d'aquest capítol i se'n fa una valoració en relació amb la situació actual explicada en el punt anterior.¹

Les referències a les hisendes locals estan contingudes en els articles 221-225 del nou text estatutari. El contingut d'aquestes referències es pot resumir i esquematitzar mitjançant els punts següents:

1. *Les finances locals es regeixen pels principis de suficiència de recursos, equitat, autonomia i responsabilitat fiscal. La Generalitat vetlla pel compliment d'aquests principis.*

Això és el que estableix l'article 221 de la proposta estatutària. Examinem què vol dir que la Generalitat vetlla pel compliment d'aquests principis:

a) Suficiència de recursos. S'entén que en una hisenda descentralitzada, on hi ha hagut un repartiment de competències del sector públic entre diferents nivells de govern, cadascun d'aquests nivells (central, autonòmic i local)

1. En aquest apartat es descriu i s'analitza el text aprovat pel Parlament de Catalunya. No obstant això, el dia 30 de gener de 2006 es va aprovar una nova redacció de la proposta, acordada entre el PSOE i els partits catalans. Els punts en què s'hagi produït algun canvi es comentaran en una nota a peu de pàgina.

ha de disposar del mateix grau de cobertura de les seves necessitats de despesa. És a dir, els governs han de tenir els recursos suficients per poder prestar els serveis que els han estat assignats (hi ha d'haver equilibri vertical). Per tant, si la Generalitat és la que vetlla pel compliment d'aquest principi vol dir que ha de tenir els instruments adequats per assegurar que els municipis catalans tindran els recursos que els calen per poder prestar el volum de serveis públics que han assumit.

En aquest sentit, cal tenir en compte que la despesa local representa prop d'un 13% del total de la despesa pública de l'Estat. Per tant, els governs locals haurien de disposar dels recursos adequats per poder cobrir aquest volum de despesa. I això hauria de ser garantit per la Generalitat.

Tal com s'ha dit anteriorment, la Llei de bases del règim local determina un marc competencial diferent segons la mida dels municipis i, alhora, permet la prestació voluntària de tot allò que els municipis considerin que constitueix una necessitat per als seus ciutadans. Això dificulta la quantificació de quins són els recursos suficients per als municipis: només aquells que els permeten cobrir allò que la llei els fixa com a obligatori, o també aquells que la mateixa llei els permet prestar de manera voluntària? Aquesta qüestió esdevé significativa en la mesura que alguns estudis mostren que allò que els municipis de Catalunya fan de manera no obligatòria representa, aproximadament, un 30% del seu pressupost de despesa.²

S'ha d'entendre que si correspon a la Generalitat vetllar pel compliment del principi de suficiència dels governs locals, vol dir que si a aquests s'assignen noves obligacions i, per tant, se'ls creen noves necessitats de despesa, hauran de rebre els recursos pertinents. Per exemple, si el Parlament de Catalunya aprova una normativa que atorga a determinats municipis l'obligació de fer tasques destinades a la prevenció d'incendis, hauran de rebre els recursos suficients per poder prestar aquest nou servei. De fet, d'això se'n diu també *lleialtat institucional*. Si una administració legisla sobre aspectes que afecten l'àmbit competencial d'una altra, ha de preveure els mecanismes financers adequats per tal que els serveis afectats puguin ser prestats amb el nivell de qualitat adequat. S'entén que si és una altra administració (per exemple, la central) la que crea noves necessi-

2. Veg. Mas, D. i Vilalta, M. (2004).

tats de despesa als municipis catalans, també caldrà que es compleixi aquest principi de lleialtat institucional, i que correspondrà a la Generalitat fer-ho possible.

Aquest punt, el de la suficiència de recursos, pot esdevenir especialment important si la Generalitat decideix algun dia transferir als governs locals competències pròpies. Sovint s'ha destacat el reduït pes del sector públic local espanyol en relació amb el conjunt. Tal com s'ha esmentat, el pes de la despesa local en relació amb la total és, a l'Estat espanyol, d'un 13%. Aquest mateix percentatge és més alt en països federals que poden ser tinguts en compte com a punt de referència, perquè també tenen tres nivells de govern. Per exemple, a estats com el Canadà aquest pes és d'un 16%, als Estats Units és d'un 26%, a Alemanya i Àustria, d'un 14%, a Suïssa, d'un 22%, etc. (la mitjana dels països federals se situa en un 20% si no s'hi inclou Austràlia, on el pes dels governs locals és excepcionalment reduït). Per tant, si realment es vol potenciar la presència del sector públic local, cal pensar a transferir-li competències.³ En aquest cas caldria, òbviament, per tal de donar compliment al principi de suficiència, transferir també els recursos necessaris per a la prestació d'aquestes noves competències. Doncs bé, tal com diu el nou text estatutari, correspon a la Generalitat vetllar perquè així sigui.

Aquest últim tema està molt estretament lligat amb una altra qüestió àmpliament debatuda: el de la mida dels nostres municipis. Tenen els municipis la mida adequada per continuar prestant determinades competències o per assumir-ne de noves? Tal com s'ha indicat més amunt, aproximadament el 82% dels municipis catalans tenen menys de 5.000 habitants (i més del 58% en tenen menys de 1.000). La mateixa Carta Europea de l'Autonomia Local adverteix que aquesta és una mida excessivament petita per assegurar que aquests municipis puguin prestar adequadament determinats serveis. En aquest punt, la Generalitat hi té molt a dir atès que, tal com s'ha indicat anteriorment, correspon a la Generalitat l'ordenació del territori i les alteracions dels termes municipals. Hi ha dues maneres d'afrontar el problema de la mida excessivament petita dels nostres municipis: o bé fusionar-los entre si, cosa molt difícil de portar a terme si tenim en compte que encara a hores d'ara alguns es plantegen la secessió; o bé

3. Un estudi realitzat per Bosch, N. i Mir, J. (2003) mostra que si es transferissin als governs locals la competència d'ensenyament, la d'habitatge i la de polítiques ocupacionals, el pes de la despesa local seria d'aproximadament un 20% respecte a la total de l'Estat.

concretar i definir l'existència d'ens supramunicipals que assumeixin determinades competències. Aquesta segona possibilitat sembla més viable, però exigeix concretar i definir, ni més ni menys, l'organització territorial de Catalunya (el paper de les províncies, dels consells comarcals, de les entitats metropolitanes, de les mancomunitats de municipis o de les vegueries). Aquesta és, doncs, una qüestió estretament lligada al principi de suficiència de recursos dels ens locals. Primer cal decidir quins són, i llavors quines competències tenen i quins recursos necessiten per afrontar-les. S'entén, doncs, que vetllar pel principi de suficiència dels ens locals vol dir afrontar totes aquestes qüestions i disposar dels instruments adequats per fer-ho.

b) Equitat: el compliment del principi d'equitat implica que els diferents governs (en aquest cas els governs locals) disposen d'un volum similar de recursos per fer front a un mateix volum de necessitats de despesa, fent el mateix esforç fiscal. És a dir, aquest principi es compliria si els ajuntaments poguessin prestar un nivell similar de serveis públics, independentment de la seva capacitat fiscal. Cal tenir en compte que amb el mateix cistell de tributs (l'IBI, l'IAE, etc.) no tots els municipis obtenen un mateix volum d'ingressos si fan el mateix esforç fiscal. Uns en tindran més que uns altres, simplement perquè tenen una capacitat fiscal més alta (són relativament més rics). L'instrument més adequat per donar compliment a aquest principi d'equitat és el de les anomenades subvencions d'anivellament. Es tracta de subvencions incondicionades que tenen precisament per objectiu aconseguir que tots els governs disposin dels recursos necessaris per prestar els serveis que tenen assumits, fent tots el mateix esforç fiscal. Per calcular aquestes subvencions cal definir bé un indicador de necessitats (quines són les necessitats de despesa de cada govern) i un indicador de capacitat fiscal (quins són els recursos potencials que cada govern pot obtenir a través del cistell de tributs corresponent). Tant la teoria del federalisme fiscal com l'experiència de diferents països federals ofereixen diversos exemples sobre la manera com poden funcionar i com es poden calcular aquestes subvencions.

En el model actual de finançament dels municipis, aquesta funció anivelladora l'hauria de complir la subvenció incondicionada que reben els municipis procedents de l'Estat en forma de participació en els ingressos de l'Estat (PIE) i que ha estat explicada en el punt anterior d'aquest escrit. Per tant, el principi d'equitat entre els recursos municipals, actualment, l'hauria de garantir l'Estat, que és qui té l'instrument adequat per fer-ho. Diversos estudis mostren que la

PIE presenta greus deficiències a l'hora de donar compliment a aquest principi.⁴ No hi està ben definit ni l'indicador de necessitats municipals ni el de capacitat fiscal.

Si, tal com diu la proposta del nou text estatutari, correspon a la Generalitat de Catalunya vetllar pel compliment del principi d'equitat entre els recursos dels governs locals, voldrà dir que la Generalitat disposa dels mecanismes adequats per fer-ho possible. Per tant, vol dir que o bé té capacitat per intervenir en el repartiment dels recursos que els municipis catalans reben a través de la PIE de l'Estat, o que ella mateixa té prou recursos per poder instrumentar un fons d'anivellament propi que pugui ser distribuït entre els municipis catalans mitjançant les variables que ella mateixa determini.

c) Autonomia i responsabilitat. S'entén que un govern és autònom des d'un punt de vista fiscal si té capacitat per prendre decisions sobre la quantia del seu pressupost de despesa, sobre com es gasta aquest pressupost, sobre la quantia del seu pressupost d'ingressos i sobre la manera com obté aquests ingressos.

Perquè un govern pugui prendre aquest tipus de decisions per la banda de la despesa és imprescindible que disposi de recursos incondicionats, de manera que pugui decidir-ne lliurement la destinació. Dificilment un govern serà autònom fiscalment parlant si rep tots els seus ingressos a través de subvencions específiques procedents d'altres administracions. I perquè un govern pugui prendre aquest tipus de decisions per la banda de l'ingrés és imprescindible que pugui disposar d'algun o alguns tributs sobre els quals pugui decidir coses (apujar o abaixar els tipus, treure o posar bonificacions, gestionar-los, administrar-los, etc.).

Quan un govern disposa de capacitat per prendre decisions, tant per la banda de l'ingrés com per la banda de la despesa, és responsable des d'un punt de vista fiscal. Poder prendre decisions sobre com s'ingressa i com es gasta fa responsables els governs. Com més capacitat tinguin de participar en el disseny dels tributs que paguen els seus ciutadans, més responsables seran a l'hora de gastar els recursos que n'han obtingut. La capacitat de prendre decisions facilita el retiment de comptes d'un govern davant dels seus ciutadans, que són en defi-

4. Veg. Bosch, N. i Solé, A. (2005).

nitiva els qui, a través de les urnes, jutjaran la seva actuació sobre la manera com han gastat i gestionat els recursos que ells els han facilitat.

Tal com s'ha explicat en l'apartat anterior d'aquest escrit, els municipis reben actualment una bona part dels seus recursos a través de tributs que han estat dissenyats pel Govern central (LRHL) i sobre els quals els ajuntaments tenen un cert marge per poder prendre decisions, marge que també ha estat establert per la llei estatal esmentada. Per tant, és el Govern central qui determina, actualment, el grau d'autonomia financera dels municipis.

És una llei estatal la que determina el funcionament de cada impost municipal: així és, en fixa la base imposable, que, en el cas de l'IBI –principal impost municipal–, es calcula a partir del valor cadastral de l'immoble; i l'ordenació i la gestió del cadastre és una competència estatal; en fixa els tipus impositius (generals), l'eventual eliminació (per exemple, quan es va reformar la LRHL ara fa pocs anys, l'any 2002, es va quasi suprimir l'IAE, impost sobre el qual els municipis podien prendre certes decisions, de manera que es pot afirmar que amb la reforma esmentada es va minvar l'autonomia financera dels nostres municipis), entre d'altres.

Per tant, quan en la proposta de reforma de l'Estatut s'afirma que correspon a la Generalitat vetllar pel principi d'autonomia i responsabilitat, s'ha d'entendre que la Generalitat tindrà alguna mena de competència a l'hora de determinar el volum i la composició dels ingressos incondicionats dels governs locals, que són, en definitiva, els que els permeten exercir la seva autonomia.

2. La Generalitat té competència en matèria de finançament local, en el marc establert en la Constitució. Aquesta competència inclou, en tot cas, la capacitat legislativa per establir i regular els tributs propis dels governs locals i els criteris de distribució de les participacions a càrrec del pressupost de la Generalitat.⁵

5. El text acordat entre el PSOE i els partits catalans també afirma que la Generalitat té competència en matèria de finançament local en el marc establert per la Constitució però hi afegeix «i la normativa estatal». El text aprovat pel Parlament diu que aquesta competència inclou en tot cas la capacitat legislativa per establir i regular els tributs propis. En canvi, el nou text diu que «pot incloure».

Això és el que s'estableix en l'article 222.2. Si és la Generalitat la que ha de vetllar pel compliment dels principis de suficiència, equitat, autonomia i responsabilitat de les hisendes locals, cal que tingui, tal com s'ha apuntat anteriorment, els instruments per fer-ho possible. Això és el que determina, en certa manera, aquest article 222.2, que li atribueix capacitat legislativa sobre els tributs locals, això sí, dins del marc establert per la Constitució. Per tant, com que la Constitució atorga a l'Estat la sobirania tributària, caldrà veure quina és la possibilitat real que tindrà la Generalitat per intervenir en la legislació dels tributs locals.

En aquest punt, cal fer esment de l'article 225 de la proposta estatutària, on s'afirma que *correspon a la Generalitat, en el seu àmbit territorial, la competència d'ordenació i gestió del cadastre, sens perjudici de la funció coordinadora de l'Estat en els termes que estableix la Constitució. Per gestionar-lo, la Generalitat pot subscriure convenis amb els governs locals*. Tal com s'ha vist en el quadre 4, el principal impost en mans dels governs municipals és l'IBI, la base imposable del qual es calcula a partir del valor cadastral dels immobles. Actualment, l'ordenació i la gestió del cadastre les fa l'Administració estatal. Si aquesta proposta estatutària reeixís, correspondria fer-ho a la Generalitat (dins dels marges que la Constitució li permeti). Per tant, tindria la possibilitat d'incidir sobre un aspecte molt important del model de finançament municipal.⁶

Quant a la referència que l'article 222.2 fa a la competència de la Generalitat per establir i regular els criteris de distribució de les participacions a càrrec del seu pressupost, val a dir que, de fet, ara ja és així. El Fons de Cooperació Local de Catalunya, esmentat més amunt, n'és un exemple.

3. *Correspon als governs locals, en el marc que estableix la normativa reguladora del sistema tributari local, la competència per gestionar, recaptar i inspeccio-*

6. El text acordat entre el PSOE i els partits catalans el dia 30 de gener de 2006 modifica el redactat d'aquest article i queda de la manera següent: «L'Administració General de l'Estat i la Generalitat establiran els canals de col·laboració necessaris per assegurar la participació de la Generalitat en les decisions i l'intercanvi d'informació que siguin necessaris per a l'exercici de les seves competències. Així mateix, s'establiran formes de gestió consorciada del cadastre entre l'Estat, la Generalitat i els municipis, d'acord amb el que disposi la normativa de l'Estat i de manera tal que es garanteixi la plena disponibilitat de les bases de dades per a totes les administracions i la unitat de la informació». Per tant, amb aquest redactat, l'ordenació i la gestió del cadastre no serà una competència que correspongui a la Generalitat (de forma coordinada amb l'Estat), tal com establia el redactat aprovat pel Parlament.

nar llurs tributs, sens perjudici que la puguin delegar a la Generalitat i que puguin participar en l'Agència Tributària de Catalunya.

Això és el que estableix l'article 222.4. L'única novetat, però destacada, respecte a la situació actual és l'esment de l'Agència Tributària de Catalunya.

L'article 205 de la proposta de reforma de l'Estatut, que forma part de l'articulat on es defineix el model de finançament que es proposa per a la Generalitat de Catalunya, afirma que la gestió, la recaptació, la liquidació i la inspecció de tots els impostos suportats a Catalunya correspon a l'Agència Tributària de Catalunya, excepte els de naturalesa local. Posteriorment, en l'article 206, es diu que aquesta Agència s'haurà de crear per llei del Parlament i que actuarà en col·laboració amb l'Administració tributària de l'Estat, mitjançant convenis i fent ús dels instruments de col·laboració que s'estimin convenients. El punt 3 del mateix article estableix que l'Agència Tributària de Catalunya pot exercir per delegació dels municipis les funcions de gestió tributària pel que fa als tributs locals.

Així doncs, el text de l'article 222.4 no fa més que recollir el que estableix l'apartat que fa referència al finançament de la Generalitat. La creació de l'Agència esmentada és un dels punts essencials de la proposta. En una hisenda descentralitzada on diferents governs comparteixen els rendiments d'alguns tributs, és necessari que tots tinguin la possibilitat d'intervenir en la gestió i l'administració d'aquests tributs. Amb un exemple s'entendrà fàcilment. Actualment, la Generalitat té cedit el 33% de l'impost de la renda de les persones físiques (IRPF). Sobre aquest tram de l'impost, hi té capacitat per prendre decisions. Atès que actualment existeix a l'Estat espanyol una única administració tributària (l'Agència Tributària de l'Administració de l'Estat), és aquesta la que gestiona i recapta tot aquest impost (tant la part corresponent a l'Estat, com la corresponent a la Generalitat), de manera que la Generalitat va rebent, sovint amb retard, els ingressos que li corresponen procedents d'aquesta Administració. Les ineficiències que es creen són importants: la Generalitat no té cap possibilitat d'intervenir en la gestió d'un tribut que li ha estat cedit. No té cap possibilitat d'adoptar mesures pròpies sobre el frau o la possible evasió fiscal que es pugui donar, i no disposa tampoc de les dades corresponents a la seva liquidació fins que l'Administració tributària les hi proporciona. Això li impedeix, per exemple, poder fer càlculs o simulacions sobre els possibles canvis que desitgi introduir en l'impost. El ciutadà no es relaciona amb la Generalitat, sinó amb l'Administració de l'Estat, la qual cosa no li facilita gens saber a qui paga els seus

impostos. Amb la creació de l'Agència Tributària de Catalunya se superarien aquestes ineficiències. Caldria, això sí, buscar les formes més adequades de col·laboració amb l'Agència estatal per tal d'evitar que es produís el cas contrari del que s'està donant actualment.

Els governs locals podran, doncs, decidir si deleguen o no a l'Agència Tributària de Catalunya la gestió dels seus tributs. Si ho fan, hauran de poder participar-hi d'alguna manera, tal com preveu l'article 222.4, per tal d'impedir que es puguin produir ineficiències com les que acabem d'esmentar.

4. Correspon a la Generalitat l'exercici exclusiu de la tutela financera sobre els governs locals, respectant l'autonomia que els atribueix la Constitució.⁷

Tal com s'ha dit anteriorment, aquesta competència actualment ja l'està exercint la Generalitat de Catalunya. No obstant això, la novetat respecte al text de l'Estatut del 1979 és que ara hi apareix el terme «exclusiu».

5. La Generalitat ha d'establir un fons de cooperació local destinat als governs locals. El fons, de caràcter incondicionat, s'ha de dotar a partir de tots els ingressos tributaris de la Generalitat i s'ha de regular mitjançant una llei del Parlament.

Això és el que estableix l'article 223.1. Actualment ja existeix un fons d'aquestes característiques, tal com s'ha explicat anteriorment. Es tracta del Fons de Cooperació Local de Catalunya. Aquest fons existeix des del 1988. Una part d'aquest fons es destina als consells comarcals i l'altra, als municipis. El volum va ser de 71 milions d'euros l'any 2003. El seu repartiment es fa tenint en compte variables com la població (és la més important), la superfície, la capitalitat i la dispersió. La dotació i el funcionament d'aquest fons s'aproven en la llei anual de pressupostos de la Generalitat.

La novetat, doncs, respecte a la situació actual és que ara aquest Fons pot no existir, pot deixar d'existir. La Llei reguladora de les hisendes locals (article 2) preveu la possibilitat que els ens locals participin en els ingressos de les comunitats autònomes. De fet, en la mesura que els municipis reben recursos incondi-

7. En el text acordat entre el PSOE i els partits catalans, no hi apareix el terme «exclusiu»; per tant, queda exactament igual que el text de l'Estatut vigent.

cionats de la Generalitat, a través del FCLC, es pot afirmar que estan rebent una participació en els seus ingressos. Hi ha comunitats autònomes on no existeix cap tipus de participació dels municipis en els ingressos de la hisenda autonòmica corresponent. Es tracta, doncs, d'un fet voluntari. Amb l'aplicació de l'article 223.1 esdevé una obligació per a la Generalitat la instrumentació d'aquest Fons. A més, tal com està redactat, s'entén que aquest Fons es constitueix com una participació en *tots* els ingressos tributaris de la Generalitat. S'entén que serà quelcom semblant a la participació dels municipis en els tributs de l'Estat (PIE), però en aquest cas la participació serà en els tributs de la Generalitat. Les característiques d'aquest Fons (el caràcter incondicionat) fan pensar que podria ser utilitzat com un mecanisme que contribuís a assolir el principi d'equitat entre els governs locals, és a dir, que contribuís a fer possible que tots els municipis disposessin d'un volum similar de recursos per poder prestar un mateix nivell de serveis, fent el mateix esforç fiscal. L'èxit o no d'aquest Fons com a mecanisme anivellador dependrà del volum global del Fons i de les variables de distribució d'aquest volum entre els diferents governs municipals.

L'article 223.1 també afirma que, a més d'aquest fons, *la Generalitat pot establir programes de col·laboració financera específica per a matèries concretes*. Això és el que ja fa ara. La Generalitat està implicada, tal com s'ha vist anteriorment, en el finançament de la despesa d'inversió dels municipis i en la concessió de subvencions específiques destinades a activitats i serveis concrets.

6. *Els ingressos dels governs locals consistents en participacions en tributs i subvencions incondicionades estatals són percebuts a través de la Generalitat, que els ha de distribuir d'acord amb el que disposa la llei de finances locals de Catalunya i d'acord amb els principis, objectius o estàndards mínims que fixi l'Estat en normes amb rang de llei. Aquestes normes hauran de respectar, en tot cas, els marges adequats perquè el Parlament pugui incidir efectivament en la distribució d'aquests recursos.*⁸

8. L'acord entre el PSOE i els partits catalans modifica el redactat d'aquest punt, que queda de la manera següent: «Els ingressos dels governs locals consistents en participacions en tributs i en subvencions incondicionades estatals són percebuts per mitjà de la Generalitat, que els ha de distribuir d'acord amb el que disposa la Llei d'hisendes locals de Catalunya, l'aprovació de la qual requerirà una majoria de tres cinquenes parts, i respectant els criteris establerts per la legislació de l'Estat en la matèria». En el cas de les subvencions incondicionades, aquests criteris haurien de permetre que el Parlament pugui incidir en la distribució dels recursos amb la finalitat d'atendre a la singularitat del sistema institucional de Catalunya a què es refereix l'article 5 d'aquest Estatut.

Això és el que estableix l'article 223.2. Es tracta d'una qüestió important i no exempta de polèmica per part dels mateixos representants dels governs municipals.

Tal com s'ha vist en l'apartat on s'ha descrit el model actual de finançament municipal, les transferències constitueixen una via molt important d'obtenció de recursos pels municipis. Entre totes aquestes, la més elevada quantitativa-ment és la que procedeix de l'Estat en forma de subvenció incondicionada (la PIE, o Fons complementari per als municipis de més de 75.000 habitants).

L'article 223.2 de la proposta de reforma estatutària es refereix als ingressos d'aquest tipus (participacions en tributs i subvencions incondicionades). Actualment aquests recursos ja es reben a través de la Generalitat que, tal com s'ha dit, fa de *caixa pagadora*: rep els recursos i els distribueix als municipis catalans d'acord amb els criteris que l'Administració central ha determinat. Per tant, la primera part del redactat d'aquest article no canviaria res respecte a la situació d'ara (diu el mateix que ja diu l'Estatut de Sau). No obstant això, la segona part del redactat d'aquest article, tot i que un xic confús, determina que d'alguna manera la Generalitat ha de poder dir quelcom sobre els criteris de repartiment d'aquests recursos entre els municipis de Catalunya. Per tant, ja no només ha de poder fer de *caixa pagadora*, sinó que també ha de tenir una certa capacitat de decisió, dins dels marges que li permetin les normes amb rang de llei que fixi l'Estat, sobre la distribució d'aquests fons de procedència estatal. La Generalitat, diu el text, hi ha de poder incidir efectivament.⁹ Si els marges legals li permeten fer-ho, aquesta serà una qüestió molt important per tal que sigui la Generalitat la que vetlli pel compliment del principi d'equitat entre els governs locals, ja que tindria la possibilitat d'escollir les variables de repartiment d'un volum de recursos relativament important (l'any 2003 va ser d'aproximadament 1.250 milions euros, és a dir, d'aproximadament 200 euros per habitant) d'acord amb les variables que considerés convenient fer-ho, amb la finalitat d'aconseguir un veritable anivellament dels recursos. Caldria esperar que la Generalitat així ho fes. Actualment, hi ha un incompliment clar d'aquest principi d'equitat. És l'Estat qui té l'instrument principal per aconseguir-ho i no ho fa. És curiós que aquesta qüestió, la de l'equitat (la igualtat), sigui un tema tan polèmic quan es tracta

9. La possibilitat efectiva de la Generalitat d'incidir en els criteris de repartiment d'aquestes subvencions queda un xic més limitada amb el nou redactat acordat entre el PSOE i els partits catalans el passat dia 30 de gener.

dels governs autonòmics i, en canvi, sembla no preocupar gens quan es tracta dels governs municipals. Els municipis no disposen d'un volum de recursos similar si fan el mateix esforç fiscal. N'hi ha que en tenen més que uns altres, independentment de les seves necessitats de despesa i independentment de la seva capacitat fiscal. I això cal solucionar-ho i cal fer-ho instrumentant bé aquest tipus de subvencions incondicionades. De moment l'Estat no ho està fent bé. El dubte seria, en tot cas, si la Generalitat sabia fer-ho millor.

Els punts 6 i 7 del mateix article 223 de la proposta estatutària també estan relacionats, d'alguna manera, amb el tema de la distribució dels recursos procedents de subvencions incondicionades:

a) L'article 223.6 estableix que *la distribució de recursos procedents de subvencions incondicionades o de participacions genèriques en impostos s'ha de dur a terme tenint en compte la capacitat fiscal i les necessitats de despesa dels governs locals i garantint-ne en tot cas la suficiència*. Tal com està redactat aquest punt es deixa clar que aquest tipus de subvencions incondicionades (s'entén tant les procedents de fons estatals com de la Generalitat) han de funcionar com a mecanismes anivelladors dels recursos que, tal com s'ha explicat més amunt, s'instrumenten a partir d'un indicador de capacitat fiscal i un indicador de necessitats de despesa, i tenen per objectiu garantir als governs un volum de recursos suficients per poder prestar un determinat nivell de serveis, fent el mateix esforç fiscal.

b) L'article 223.7 diu que *la distribució dels recursos entre els governs locals no pot comportar en cap cas una minoració dels recursos obtinguts per cadascun d'aquests, segons els criteris utilitzats en l'exercici anterior a l'entrada en vigor dels preceptes d'aquest Estatut*. En aquest cas, es preveu una clàusula de garantia. És a dir, es garanteix que cap govern rebi, una vegada es posin en marxa els possibles nous criteris de repartiment de les subvencions incondicionades, menys recursos dels que rebia abans.

7. Es garanteix la suficiència de recursos dels ens locals al llarg del temps.

Encara que en un determinat moment del temps (en un any base) els recursos potencials d'un govern siguin els suficients, pot passar que a causa d'un conjunt de circumstàncies deixin de ser-ho. Allò que és suficient en un moment determinat pot deixar de ser-ho. En aquest cas es diu que s'ha trencat l'equilibri

vertical que existia a l'any base. Les causes d'aquest trencament podrien ser degudes a:

a) Modificacions en la normativa estatal o autonòmica que signifiquin una disminució dels ingressos potencials dels tributs locals. És evident que, si això passa, caldrà compensar els governs locals de la pèrdua d'ingressos. En aquest sentit, l'article 223.3 de la proposta estableix que *les modificacions del marc normatiu que disminueixin els ingressos tributaris locals han de preveure la compensació d'aquesta disminució*.¹⁰

b) Modificacions en la normativa estatal i autonòmica que signifiquin un increment de les obligacions de despesa local. Tal com s'ha comentat anteriorment, les obligacions dels municipis de Catalunya han anat augmentant al llarg del temps, a causa de l'aprovació tant de normativa estatal com autonòmica que ha afectat el seu marc competencial. Les necessitats de despesa municipal són ara, doncs, més elevades que abans. També en aquest cas s'ha de preveure com es financen aquestes noves obligacions. En aquest sentit, l'article 223.4 de la proposta estableix que *es garanteix als governs locals els recursos suficients per afrontar la prestació dels serveis la titularitat o la gestió dels quals se'ls traspassi. Tota nova atribució de competències ha d'anar acompanyada de l'assignació dels recursos suplementaris necessaris per finançar-les correctament, de manera que es tingui en compte el finançament del cost total i efectiu dels serveis traspassats*. El mateix article diu que el compliment d'aquest principi serà una condició necessària perquè entri en vigor la transferència o la delegació de la competència. Això vol dir, doncs, que s'haurà d'especificar a través de quin mecanisme es portarà a terme la compensació financera. A aquest efecte, diu la proposta, *es poden establir diverses formes de finançament, incloent-hi la participació en els recursos de les finances de la Generalitat o, si escau, de l'Estat*.

c) Comportament expansiu de les necessitats de despesa dels governs locals per raons estructurals, de manera que el seu pes respecte al total augmenta. Això pot passar, per exemple, en la prestació de serveis que requereixen un volum de despesa que depèn de variables com ara l'estructura demogràfica de la població. Les necessitats de despesa dels governs locals poden ser més elevades ara que abans simplement perquè, o bé la població ha augmentat a conseqüèn-

10. En el text acordat pel PSOE i els partits catalans, aquest punt no hi figura.

cia, per exemple, de l'arribada d'immigrants i s'ha d'atendre un nombre més alt de demandes ciutadanes, o bé perquè s'ha produït un envelliment de la població que exigeix l'atenció d'un nombre cada vegada més alt de gent gran.

La possibilitat que es doni aquest tipus de circumstàncies no està prevista en la proposta de reforma de l'Estatut d'una manera explícita. Cal esperar que, en la mesura que correspon a la Generalitat vetllar pel compliment del principi de suficiència dels governs locals (art. 221), aquesta posarà en marxa els mecanismes adequats per tal de tenir en compte aquest tipus de fenòmens. Sovint, els instruments que se solen utilitzar per solucionar aquest tipus de circumstàncies són també les subvencions incondicionades.

d) Comportament a la baixa de les bases imposables en mans dels governs locals per raons estructurals, de manera que el pes relatiu dels tributs locals respecte al total esdevé més baix. Això podria passar, per exemple, si per culpa d'una davallada de l'activitat econòmica d'un municipi l'activitat constructora disminueix i el nombre de vehicles també. Això afectarà el volum d'ingressos del municipi en la mesura que probablement disminuiran els recursos que s'obtenen a través d'impostos com el de construccions, instal·lacions i obres, i el de vehicles de tracció mecànica. Aquesta circumstància tampoc no està prevista d'una manera explícita en la proposta de reforma de l'Estatut.

8. Es reconeix que els governs locals estan prestant, voluntàriament, un conjunt de serveis no obligatoris. Tal com s'ha explicat anteriorment, la llei determina unes obligacions municipals que varien segons la mida dels municipis. Allò que és obligatori prestar per a uns, no ho és per a uns altres. I, al mateix temps, la llei permet als governs municipals prestar tots els serveis que considerin convenients per tal de satisfer les demandes ciutadanes. I també poden prestar serveis propis d'altres administracions.

Hi ha estudis empírics que mostren que de fet ho fan, com també ho fan les diputacions.¹¹ El quadre 6 permet veure que el 33,3% de la despesa que fan els municipis catalans és voluntària. Destinen una mitjana de 244,7 euros per habitant a la prestació de serveis i activitats que no els és obligatori de fer-ho. I són els municipis relativament més petits (els de menys de 5.000 habitants)

11. Per a més informació sobre la despesa no obligatòria dels municipis, veg. Mas, D. i Vilalta, M. (2001, 2002 i 2004).

els que més euros per càpita destinen a aquest tipus de serveis (són aquests municipis els que tenen un marc competencial obligatori més reduït). Aquest tipus de despesa es destina fonamentalment a determinats programes de cultura (instal·lacions esportives, cultura popular i tradicional, etc.), a la seguretat o a programes com escoles bressol, residències per a la gent grans, escoles d'adults, etc.

Quadre 6. Despesa dels municipis de Catalunya (total i no obligatòria) per trams de població. Euros per habitant. Liquidació 2001

Municipis	Total despesa (A)	Mitjana = 100	Despesa no obligatòria (B)	Mitjana = 100	(B)/(A)
De menys de 5.000 habitants	807,6	110	268,4	110	33,24
De 5.001 a 20.000 habitants	831,3	113	266,0	109	32,00
De 20.001 a 50.000 habitants	803,5	109	251,5	103	31,30
De més de 50.000 habitants	694,1	94	238,2	97	34,32
Total	734,7	100	244,7	100	33,30

Font: Mas, D. i Vilalta, M. (2004).

En aquest sentit, l'article 223.5 de la proposta estatutària diu que *s'han d'establir els mecanismes financers adequats per compensar els governs locals pel finançament de despeses que les lleis no els atribueix de manera específica i que responen a necessitats socials consolidades i no ateses per altres administracions. Pel que fa a les despeses impròpies corresponents a l'Estat, aquests mecanismes s'han d'acordar en el marc que estableix l'article 214.2.*¹²

Aquest és, doncs, un reconeixement a la despesa no obligatòria que estan fent els municipis. La dificultat d'implementar els mecanismes que preveu aquest article poden sorgir a l'hora d'haver de decidir què es considera o no *necessitats socials consolidades i no ateses per altres administracions*. Pel que fa a les despeses impròpies corresponents a l'Estat, es preveu que sigui la Comissió Mixta d'Asser Econòmics i Fiscals Estat - Generalitat la que acordi els mecanismes per compensar-les (art. 214.2).

12. En el text acordat entre el PSOE i els partits catalans el dia 30 de gener de 2006, aquest punt no hi és.

9. La Llei de finances locals. L'article 224 preveu que per desplegar els principis i les disposicions que estableix el capítol III del títol VI de la proposta *el Parlament ha d'aprovar la seva pròpia llei de finances locals*. Al mateix temps, estableix que *les facultats atribuïdes a la Generalitat en matèria de finances locals, s'han d'exercir amb respecte a l'autonomia local i escoltat el Consell de Governos Locals*, com estableix l'article 85 de la proposta estatutària.

Un dels principis que cal respectar en una hisenda descentralitzada és el de la coordinació. Quan es comparteixen competències i recursos entre diferents governs, cal preveure l'existència d'institucions que permetin i facilitin la discussió i, si s'escau, la solució dels conflictes que puguin sorgir. La creació d'aquest Consell de Governos Locals es pot considerar una iniciativa que pot facilitar aquesta coordinació necessària. Tal com preveu l'article 85 de la proposta de reforma estatutària, aquest Consell és l'òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat. Ha de ser escoltat en la tramitació parlamentària de les iniciatives que afectin de manera específica les administracions locals, i també en la tramitació de plans i normes reglamentàries de caràcter idèntic.

3. Valoració

A tall de conclusió, es pot afirmar que l'aplicació de la reforma de l'Estatut d'autonomia aprovada pel Parlament de Catalunya representaria un avenç en la millora de les relacions existents entre la Generalitat i la hisenda dels governs locals. De fet, representaria avançar en el camí cap a unes relacions més semblants a les existents entre els governs intermedis i els governs locals de països federals.

Cal valorar positivament els canvis següents:

- El fet que correspondria a la Generalitat vetllar pel compliment dels principis de suficiència, equitat, autonomia i responsabilitat de les finances locals.
- La capacitat legislativa de la Generalitat (dins el marc constitucional) d'establir i regular els tributs propis dels governs locals.
- La competència de la Generalitat en l'ordenació i la gestió del cadastre (de manera coordinada amb l'Estat).

– L'existència d'una Agència Tributària de Catalunya amb capacitat de gestionar, recaptar, liquidar i inspeccionar tots els impostos suportats a Catalunya. Pel que fa als tributs locals, ho faria per delegació dels municipis i, òbviament, caldria buscar formes de participació dels governs locals en l'Agència esmentada.

– L'obligatorietat de la Generalitat d'establir un fons de cooperació local de caràcter incondicionat i dotat a partir de tots els seus ingressos tributaris (regulat mitjançant llei del Parlament).

– La possibilitat de la Generalitat d'incidir efectivament en la distribució de les participacions en tributs i subvencions incondicionades estatals (com és ara la PIE). Caldria respectar els principis, els objectius o els estàndards mínims fixats per l'Estat en normes amb rang de llei.

– El reconeixement de la despesa en serveis i activitats no obligatòries que estan fent els governs locals (despeses impròpies). Es preveu compensar-los finançament.

– El reconeixement d'una lleialtat institucional: es preveuen compensacions a les possibles modificacions dels marcs normatius que signifiquin disminucions dels ingressos tributaris locals i es garanteix als governs locals els recursos suficients per afrontar la prestació de possibles nous serveis.

– La creació del Consell de Governos Locals.

4. Bibliografia

Bosch, N.; Mir, J. (2003). *Informe Pi i Sunyer sobre l'ampliació de competències municipals*. Fundació Pi i Sunyer.

Bosch, N.; Solé, A. (2005). «On the relationship between authority size and the cost of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfer in Spain». *Public Finance Review*. Vol. 33, núm. 3.

Mas, D.; Vilalta, M. (2004). «La despesa de caràcter discrecional dels ajuntaments i el seu finançament. Exercici 2001». *Elements de Debat Territorial*, núm. 20. Diputació de Barcelona.

RESUM

Revista catalana de dret públic, 32, ISSN 1885-5709, 2006

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

336.1/.5:352(460.23)

M. Teresa Vilalta Ferrer, professora titular del Departament d'Economia Política i Hisenda Pública de la Universitat de Barcelona

ca La incidència del nou model de finançament autonòmic en les hisendes locals de Catalunya (aspectes econòmics)

p. 119-150

En aquest escrit es descriuen els principals trets que caracteritzen l'actual model de finançament dels municipis, així com les relacions existents entre la hisenda dels ens locals de Catalunya i la hisenda de la Generalitat. Les principals vies d'obtenció d'ingressos dels municipis catalans són els impostos (fonamentalment l'impost sobre béns immobles), i les transferències que reben d'altres administracions (fonamentalment de l'Administració central). Són lleis estatals les que, principalment, configuren tant el marc competencial dels ens locals com el seu finançament. Actualment qui determina, doncs, el grau d'autonomia financera dels ens locals i el grau de compliment del principi d'igualtat de recursos entre aquests és el Govern central.

Les dades que es presenten en aquest article mostren la poca presència de la Generalitat en les finances dels municipis catalans. La normativa deixa poc marge a les possibles

relacions entre ambdós nivells de govern (l'autonòmic i el local).

En els països federals on hi ha tres nivells de govern com a l'Estat espanyol, són els governs intermedis (en el nostre cas, els governs autonòmics) els que determinen les finances dels governs locals. L'experiència comparada i la mateixa bibliografia econòmica mostren que hi ha arguments que justifiquen que sigui així.

La Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, aprovada pel Parlament el dia 30 de setembre de 2005, preveu un conjunt de canvis que podrien modificar les actuals relacions entre la hisenda dels ens locals de Catalunya i la hisenda de la Generalitat. L'objectiu d'aquest escrit és, doncs, en primer lloc, descriure la situació actual i, en segon lloc, comparar-la amb la que es podria donar en cas que reeixís l'esmentada proposta de reforma estatutària.

Paraules clau: finançament local; relacions intergovernamentals; federalisme fiscal; reforma de l'Estatut d'autonomia.

RESUMEN

Revista catalana de dret públic, 32, ISSN 1885-5709, 2006

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

336.1/.5:352(460.23)

M. Teresa Vilalta Ferrer, profesora titular del Departamento de Economía Política y Hacienda Pública de la Universidad de Barcelona

ca La incidència del nou model de finançament autonòmic en les hisendes locals de Catalunya (aspectes econòmics)

es La incidencia del nuevo modelo de financiación autonómica en las haciendas locales de Cataluña (aspectos económicos)
p. 119-150

En este trabajo se describen los principales aspectos que caracterizan el actual modelo de financiación de los municipios, así como las relaciones existentes entre la hacienda de los entes locales de Cataluña y la hacienda de la Generalidad. Las principales vías de obtención de ingresos de los municipios catalanes son los impuestos (fundamentalmente el impuesto sobre bienes inmuebles), y las transferencias que reciben de otras administraciones (fundamentalmente de la Administración central). Son leyes estatales las que, principalmente, configuran tanto el marco competencial de los entes locales, como su financiación. Actualmente quien determina, por tanto, el grado de autonomía financiera de los entes locales y el grado de cumplimiento del principio de igualdad de recursos entre ellos es el Gobierno central.

Los datos que se presentan en este artículo muestran la poca presencia de la Generalidad en las finanzas de los municipios catalanes. La normativa concede poco margen a

las posibles relaciones entre ambos niveles de gobierno (el autonómico y el local).

En los países federales donde existen tres niveles de gobierno como en el Estado español, son los gobiernos intermedios (en nuestro caso, los gobiernos autonómicos) los que determinan las finanzas de los gobiernos locales. La experiencia comparada y la misma bibliografía económica muestran que hay argumentos que justifican que así sea.

La Propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña, aprobada por el Parlamento de Cataluña el día 30 de septiembre de 2005, prevé un conjunto de cambios que podrían modificar las actuales relaciones entre la hacienda de los entes locales de Cataluña y la hacienda de la Generalidad. El objetivo de este trabajo es, por tanto, en primer lugar describir la situación actual y, en segundo lugar, compararla con la que se podría dar en caso de que se aprobara la mencionada propuesta de reforma estatutaria.

Palabras clave: financiación local; relaciones intergubernamentales; federalismo fiscal; reforma del Estatuto de autonomía.

ABSTRACT

Revista catalana de dret públic, 32, ISSN 1885-5709, 2006

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by the authors

336.1/.5:352(460.23)

M. Teresa Vilalta Ferrer, tenured professor in the Department of Political Economics and the Public Treasury at the University of Barcelona

ca La incidència del nou model de finançament autonòmic en les hisendes locals de Catalunya (aspectes econòmics)

en The impact of the new model for financing the autonomous communities on local treasuries in Catalonia (economic aspects)

p. 119-150

This paper describes the main characteristics that characterize the current model for financing the municipalities and the relationships between the treasuries of local bodies in Catalonia and the treasury of the Generalitat (Autonomous Government of Catalonia). The principle avenues for obtaining revenue from the Catalan municipalities are taxes (mainly on real estate) and the transfers they receive from other levels of government (mainly the central government). Central government laws are those that basically shape the scope of powers of the local bodies as well as their financing. Consequently, the entity that currently determines the degree of financial autonomy of the local bodies and the degree of compliance with the principle of equal resources among these bodies is the central government.

The data presented in this article show how little the Generalitat is represented in the finances of the Catalan municipalities. The regulations leave little room for possible relationships between the two levels of govern-

ment (the autonomous community level and the local level).

In federal governments where there are three levels of government, such as is the case in Spain, it is the intermediate levels of government (in our case, the autonomous communities) that determine the finances of the local governments. Comparable experiences and the economic literature show that there are arguments that justify this state of affairs.

The proposal to reform the Statute of Autonomy of Catalonia, passed by the Catalan Parliament on September 30th, 2005, provides for a set of changes that could modify the current relationships between local body treasuries in Catalonia and the treasury of the Generalitat. The aim of this paper is, therefore, first of all, to describe the current situation, and, secondly, to compare it to the situation that might come about if the aforementioned proposal for the reform of the Statute of Autonomy were to succeed.

Key words: local financing; intergovernmental relations; fiscal federalism; reform of the Statute of Autonomy.

