

Costos i beneficis de la centralitat i capitalitat dels grans municipis a Espanya

Els grans municipis espanyols s'enfronten a la problemàtica de tenir unes característiques molt diferents entre ells no reconegudes en el sistema de finançament. Així, l'anàlisi de la despesa i ingrés per càpita dels municipis majors de 75.000 habitants posa de manifest que no existeix una relació positiva entre la despesa o ingrés municipal i la grandària de la població. En canvi, sí s'evidencien importants diferències entre municipis amb igual població (gràfic 1), la qual cosa fa pensar que hi ha altres factors que determinen les seves necessitats de despesa. Una possible explicació pot ser l'existència de costos i ingressos vinculats a les característiques de centralitat i capitalitat que alguns d'aquests municipis presenten. En concret, en l'estudi realitzat¹ s'ha contrastat si en els grans municipis els costos addicionals per motius de centralitat o capitalitat es veuen compensats amb uns majors ingressos generats, per exemple, per l'atracció d'activitat econòmica.

Costos de centralitat i capitalitat

Els costos de centralitat estan relacionats amb les despeses generades pels problemes específics de les ciutats situades en el centre d'una aglomeració urbana. El principal cost que es reconeix és el relacionat amb el flux de no residents que absorbeixen diàriament aquestes ciutats. Es detecten diversos motius pels quals els no residents poden causar unes majors necessitats de despesa a nivell municipal:

a) Costos per efecte desbordament dels serveis municipals. La ciutat central sol rebre un flux elevat de no residents per motius de treball (commuters), estudi, utilització de serveis públics (sanitaris, educatius, etc.), compres, activitats administratives o oci. Aquests visitants utilitzen els serveis proporcionats per la ciutat als seus habitants (que són els qui paguen els impostos municipals).

Un altre tipus de no residents, amb unes característiques molt peculiars, són els turistes. Els costos derivats de l'activitat turística poden estar vinculats a la promoció turística del municipi i, sobretot, als derivats d'una major intensitat en la utilització de serveis públics com el transport, la neteja o la seguretat ciutadana. Aquests costos, a més, són de caràcter estacional, la qual cosa té un major impacte pressupostari.

b) Costos per concentració de problemes socials. La ciutat central sol ser un focus d'atracció de problemes socials relacionats amb la immigració, la pobresa o la delinqüència. Així, per exemple, els nivells de pobresa poden ocasionar increments en els costos de seguretat i protecció civil i serveis socials, entre d'altres.

c) Altres factors que afecten als costos són els derivats de les economies o de-seconomies d'escala, la densitat i la congestió. Està demostrat que la població pot tenir un impacte directe sobre els costos unitaris de la prestació de determinats serveis públics, podent reduir-los

“ El sistema de finançament local hauria de tenir en compte els factors lligats a la capitalitat, atès que els lligats a la centralitat semblen ser compensats amb una major capacitat fiscal ”

(quan existeixen economies d'escala) o augmentar-los (quan existeixen costos de congestió). Els costos de congestió poden estar relacionats amb els efectes de la densitat de població. Una elevada densitat pot incrementar els costos de provisió d'alguns serveis com la regulació del trànsit, mentre que en altres serveis com, per exemple, la recollida de residus, el cost s'incrementa quan la densitat és baixa.

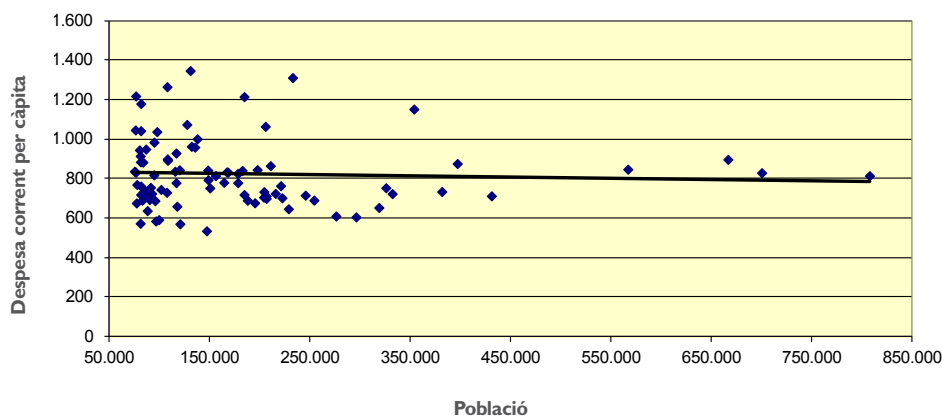
Els costos de capitalitat estan relacionats amb la presència en el municipi d'institucions del govern autonòmic i estatal. Aquests costos es poden agrupar en dues categories:

a) Pèrdua d'ingressos per substitució d'activitats. Si el municipi, per causa de la seva capitalitat, s'especialitza en activitats de tipus administratiu en lloc d'altres activitats econòmiques (comercials i de serveis) o residencials i aquestes activitats governamentals estan exemptes del pagament d'impostos i taxes municipals, els municipis afectats sofreixen una pèrdua d'ingressos.

b) Augment de despeses per substitució d'activitat. És possible, a més, que aquesta substitució d'activitats ge-

¹ Bosch, N.; Espasa, M. Montolio, D. (2013): "Should large Spanish municipalities be financially compensated? Costs and benefits of being a capital/central municipality", Working Paper, IEB.

Figura 1. Despeses corrents per càpita dels municipis més grans de 75.000 habitants en relació a la població, 2008



Nota: No s'inclouen els municipis de Madrid, Barcelona i Ceuta.

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

neri un increment de la despesa municipal en activitats relacionades, com la seguretat i la protecció civil.

Ingressos vinculats a la centralitat i capitalitat

Les característiques de capitalitat i centralitat dels grans municipis poden generar ingressos addicionals. Així, factors com l'existència d'economies d'aglomeració o el fet de disposar d'un elevat nivell d'infraestructures, poden fer atractiu la localització d'individus i empreses en aquests municipis, la qual cosa pot afectar positivament a la seva capacitat fiscal.

Un altre factor determinant de la capacitat fiscal d'un municipi és el turisme. Els municipis turístics atreuen un volum important de visitants que poden afectar la demanda d'habitatge en aquell municipi. Com a conseqüència d'aquesta pressió en la demanda, es pot produir un incre-

ment del preu dels habitatges i, per tant, del valor de la base imposable de l'IBI.

D'alguna manera, les característiques de centralitat i capitalitat descrites anteriorment podrien potenciar l'augment dels ingressos dels municipis. La literatura econòmica ha evidenciat que els municipis receptors de commutats i turistes poden incrementar els seus ingressos per diverses vies. Però, a més, existeixen altres factors com la immigració, els majors salaris (costos unitaris) o la substitució d'activitats, que també poden tenir un impacte positiu en la seva capacitat fiscal. De fet, tots ells podrien ser font d'atracció de majors nivells d'activitat econòmica al municipi i, per tant, incrementar directa o indirectament els ingressos municipals, tals com l'IBI i l'IAE.

Compensació entre costos i ingressos

Els resultats de l'estudi indiquen que hi ha factors de cost significatius relacionats

amb les característiques de capitalitat o centralitat dels grans municipis espanyols que influeixen en la seva despesa per càpita. Aquests factors estan bàsicament relacionats, d'una banda, amb l'existència dels efectes desbordament (costos de centralitat), mesurat pel nombre de turistes i la importància del sector serveis i, per una altra, amb l'existència de costos de capitalitat relacionats amb el nivell de l'ocupació i dels salaris pagats en el sector públic local. Aquests resultats també mostren que l'estructura socioeconòmica pot influir sobre les necessitats de despesa. Ens referim a factors tals com la població menor de 16 anys i la població major de 65 anys.

D'altra banda, es demostra que les variables de centralitat també condueixen a un increment de la capacitat fiscal. En canvi, les variables de capitalitat no semblen tenir el mateix efecte. Així mateix, es contrasta que la taxa de desocupació té un impacte negatiu sobre la capacitat fiscal, mentre que la densitat de la població ho té positiu.

En resum, la principal conclusió d'aquest estudi és que les característiques de centralitat dels grans municipis espanyols incrementen les necessitats de despesa, però també afecten a la seva capacitat fiscal de forma positiva. En canvi, les característiques de capitalitat generen només costos, és a dir, incrementen les necessitats de despesa. En conseqüència, el sistema de finançament local hauria de tenir en compte els factors lligats a la capitalitat, atès que els factors lligats a la centralitat semblen ser compensats amb una major capacitat fiscal.

Núria Bosch, Marta Espasa i Daniel Montolio (IEB & UB)