

INCIDÈNCIA DE LA CRISI ECONÒMICA SOBRE LES FINANCES DE LA GENERALITAT

Núria Bosch Roca*

Resum

Aquest article té per objectiu analitzar la incidència de la crisi econòmica que es va iniciar el 2007 sobre les finances de la Generalitat de Catalunya, així com les polítiques de consolidació fiscal aplicades. La crisi va afectar greument els ingressos impositius de la Generalitat, principalment l'impost sobre transmissions patrimonials lligat al sector immobiliari. Les polítiques de consolidació fiscal aplicades pel cantó dels ingressos s'han vist condicionades pel poder tributari de la Generalitat, sense capacitat normativa sobre els grans impostos, llevat de l'IRPF, i l'escassa capacitat de gestió tributària, que porta les finances de la Generalitat a estar sotmeses al sistema de bestretes. La conseqüència de tot plegat va ser una reducció important de la seva despesa, que va afectar els serveis de l'estat del benestar (sanitat, educació). Contràriament, les despeses financeres van augmentar notablement per la generació de dèficit i endeutament. Amb tot, es pot concloure que la retallada de la despesa en serveis bàsics no ha estat només a causa de la crisi sinó també de les deficiències del model de finançament autonòmic i dels objectius de dèficit fixats per l'Estat, més baixos dels que correspondrien pel volum competencial de la Generalitat.

Paraules clau: crisi econòmica; consolidació fiscal; dèficit públic; endeutament.

IMPACT OF THE ECONOMIC CRISIS ON CATALAN GOVERNMENT FINANCES

Abstract

The purpose of this article is to analyse the impact that the economic crisis, which began in 2007, and the fiscal consolidation policies subsequently adopted have had on the finances of the Catalan government (Generalitat of Catalonia). The crisis seriously affected the Generalitat's tax revenues, mainly the Property Transfer Tax linked to the real estate sector. The fiscal consolidation policies applied on the revenue side have been determined by the taxing power of the Generalitat, which has no regulatory power over major taxes, except Personal Income Tax (IRPF), and very limited powers with regard to tax administration, which means the Generalitat's finances are subject to the advance payment system. Consequently, there has been a significant reduction in Catalan government expenditure, which has hit the welfare state services (health and education). Financial expenditure, on the other hand, increased considerably by generating deficit and debt. It may therefore be concluded that spending cuts on basic services have not only been caused by the crisis but also by the shortcomings of the regional financing model and the deficit targets set by the central government, lower than what would correspond to the Generalitat's responsibilities.

Key words: economic crisis; fiscal consolidation; public deficit; debt; indebtedness.

* Núria Bosch Roca, catedràtica d'economia pública a la Universitat de Barcelona i directora de la Càtedra de Federalisme Fiscal de l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB) de la UB, carrer del Tinent Coronel Valenzuela, 1-11, 08034 Barcelona. nbosch@ub.edu, [@nboschroca](https://twitter.com/nboschroca).

Article rebut el 23.01.2018. Avaluació cega: 20.02.2018 i 01.03.2018. Data d'acceptació de la versió final: 06.03.2018.

Citació recomanada: BOSCH ROCA, Núria. «Incidència de la crisi econòmica sobre les finances de la Generalitat». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 56 (juny 2018), p. 1-18, DOI: [10.2436/rcdp.i56.2018.3092](https://doi.org/10.2436/rcdp.i56.2018.3092).

Sumari

1 Introducció

2 Fases de la crisi econòmica a Espanya

3 Els ingressos no financers

3.1 Evolució

3.2 Els ingressos impositius i les polítiques de consolidació fiscal

3.2.1 El poder tributari de la Generalitat

3.2.2 Evolució

4 Les despeses

5 El dèficit públic

5.1 Evolució

5.2 El dèficit cíclic i el dèficit estructural

6 Endeutament

6.1 Evolució

6.2 El Fons de Liquiditat Autònoma (FLA)

7 Resum i conclusions

Referències bibliogràfiques

1 Introducció

La crisi econòmica que esclata el 2007 ha estat llarga i prolongada. Actualment es pot dir que ja s'ha arribat al final del túnel, però amb tot i això l'economia espanyola encara té assignatures pendents per poder dir que s'està en una situació completament satisfactòria.

La crisi ha tingut diferents fases i ha incidit molt negativament sobre les arques públiques. En aquesta línia, l'objectiu d'aquest article és analitzar com la crisi viscuda ha incidit sobre les finances de la Generalitat de Catalunya i com s'ha intentat pal·liar.

L'article compta amb set apartats, el primer dels quals és aquesta introducció. El segon apartat aborda les dues fases en què a grans línies es pot dividir la crisi econòmica viscuda i les principals mesures endegades en l'àmbit estatal en cadascuna. L'evolució dels ingressos no financers de la Generalitat s'aborda en l'apartat tercer, fent especial èmfasi en com la crisi va afectar els seus ingressos impositius i les mesures de consolidació fiscal aplicades. L'apartat quart analitza les despeses de la Generalitat al llarg de la crisi, així com les polítiques de consolidació fiscal que es van aplicar pel cantó de la despesa. L'evolució del dèficit públic i de l'endeutament s'examinen en els apartats cinquè i sisè, respectivament. Finalment, el setè apartat és de resum i conclusions.

2 Fases de la crisi econòmica a Espanya

L'origen de la crisi econòmica no té lloc a Espanya, sinó als EUA el 2007 amb les hipoteques denominades *subprime*, però ràpidament s'estén a Europa i a Espanya, i provoca l'esclat de la bombolla immobiliària existent a l'Estat espanyol, ocasionada per uns preus que creixien constantment per sobre del seu valor real.

L'esclat d'aquesta bombolla immobiliària és el que origina la crisi a Espanya. Sembla que, amb tot, l'esclat hauria tingut lloc fins i tot sense la crisi econòmica internacional, en haver-hi un model econòmic basat en la construcció i no en sectors econòmics productius i competitius. Per tant, la crisi apareix quan el sector de la construcció va deixar de créixer i tots els subsectors que en depenen.

La bombolla immobiliària es va produir per una política de diners fàcils. Els tipus d'interès eren baixos i es donaven les hipoteques fàcilment, moltes vegades sense garantia, però es creia que hi havia la garantia de l'immoble, el valor del qual s'incrementava contínuament. Això va fer augmentar la demanda d'habitatges. A més, també van influir en aquest increment la immigració i la compra d'habitatges per part del turisme. Així mateix, les mesures de liberalització del sòl dutes a terme pel Govern del PP hi van influir.

Amb tot, el Govern espanyol no va fer res per evitar la bombolla, ja que ell també se'n beneficiava en suposar-li molts més ingressos impositius.

Podem destacar les següents fases de la crisi que s'ha viscut:

La fase: 2007-2009. Malgrat que el 2007 ja s'observen símptomes d'esgotament, no és fins al 2008 que el PIB creix a una taxa més baixa que el 2007, la qual cosa donaria pas a un creixement negatiu del PIB el 2009 (del -3,33%, quadre 1). Així mateix, la taxa d'atur passa del 8,8% el 2007 al 14,9% el 2008 i al 19,2% el 2009.¹ Els anys 2008 i 2009 el Govern espanyol de Zapatero va encarregar-se d'afrontar la nova situació amb polítiques d'expansió fiscal. Així, l'executiu va posar en marxa mesures fiscals de suport a les famílies per un valor de 14.000 milions d'euros, i a les empreses per un valor de 17.000 milions, als quals se sumaren uns altres 29.000 milions en crèdits a través de l'Institut de Crèdit Oficial (ICO).

¹ Vegeu Arriba, de i Kirby (2014).

| Quadre 1 | | | | | | | | | | | |
|--------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Evolució del PIB nominal | | | | | | | | | | | |
| (Milions d'euros) | | | | | | | | | | | |
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| CATALUNYA | 189.854 | 203.403 | 209.005 | 202.028 | 203.324 | 200.185 | 195.209 | 193.126 | 196.866 | 205.017 | 212.804 |
| ESPANYA | 1.007.974 | 1.080.807 | 1.116.225 | 1.079.052 | 1.080.935 | 1.070.449 | 1.039.815 | 1.025.693 | 1.037.820 | 1.079.998 | 1.118.522 |
| % Variació interanual | | | | | | | | | | | |
| Catalunya | | 7,14 | 2,75 | -3,34 | 0,64 | -1,54 | -2,49 | -1,07 | 1,94 | 4,14 | 3,80 |
| Espanya | | 7,23 | 3,28 | -3,33 | 0,17 | -0,97 | -2,86 | -1,36 | 1,18 | 4,06 | 3,57 |

Font: IGAE

2a fase 2010-2013. A partir del 2010 el Govern de Zapatero aposta per les polítiques d'austeritat. El 2009 el dèficit del sector públic espanyol va assolir un rècord històric en arribar a l'11,1% del PIB. Per tant, les directrius que arribaven de Brussel·les anaven dirigides al control del dèficit i el deute públic, en detriment del creixement i l'ocupació. La política econòmica va anar derivant cap a profundes retallades de despesa per complir els objectius de dèficit establerts per la Unió Europea (UE).

Un primer error del Govern de Zapatero va ser negar la crisi en el seu inici, quan tots els països ja estaven adoptant mesures. El Govern espanyol va actuar tard, però també malament. Les primeres mesures adoptades l'única cosa que van fer va ser incrementar la despesa, però no era el tipus de despesa que reactivava l'economia, amb la qual cosa l'únic que va generar és un gran dèficit públic. Tampoc es van fer en el seu moment les reformes estructurals necessàries (mercat de treball, sector financer, sistema de pensions, Administració pública...).

La pressió de la UE per controlar el dèficit públic porta a la reforma de l'article 135 de la Constitució Espanyola (CE) el 27 de setembre de 2011. La reforma és conseqüència de la nova normativa europea en matèria fiscal aprovada el 2011 (Six-Pack). L'estabilitat pressupostària es basa en el dèficit estructural, el límit màxim del qual es fixa en el 0,5% del PIB, però pot arribar a l'1% si el deute públic és inferior al 60% del PIB i no hi ha risc d'insostenibilitat financera a llarg termini. Alhora s'estableix que l'excés de deute s'ha d'eliminar a un ritme d'1/20 part cada any durant un període de 20 anys.

Així doncs, la reforma de l'article 135 de la CE implica adoptar les mesures anteriors. Es consagra el principi d'estabilitat pressupostària. S'estableix la impossibilitat d'incórrer en dèficits estructurals que superin els establerts per la UE. Es determina la prioritat del pagament dels interessos i el capital del deute públic i s'estableix que aquest article es desenvoluparà en una llei orgànica.

Per altra banda, el 20 de novembre del 2011 Rajoy guanya les eleccions generals, però la política econòmica que desenvolupa el nou Govern segueix la mateixa tònica d'austeritat i retallades. D'aquesta etapa de Rajoy cal destacar que el 27 d'abril del 2012 s'aprova la Llei orgànica d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEPSF), que desenvolupava l'article 135 de la CE. La LOEPSF estableix el següent:

- Cap Administració podrà incórrer en dèficit estructural a partir de l'any 2020. En cas de reformes estructurals, es pot arribar a un dèficit estructural del conjunt de les administracions públiques del 0,4% del PIB.
- Fixa un límit de deute públic del 60% del PIB (a assolir el 2020), distribuït entre els tres nivells de govern: Estat (44% del PIB), comunitats autònomes (CA) (13% del PIB), ens locals (3% del PIB).
- La despesa de les administracions públiques (excloent-hi interessos, prestacions d'atur i despesa finançada amb ingressos finalistes) no pot superar la taxa de creixement del PIB de mitjà termini de l'economia espanyola. Aquesta regla s'aplicarà fins i tot en el cas d'obtenir majors ingressos dels previstos, ja que es destinaran a reduir el nivell de deute públic. Així mateix, els superàvits que es produeixin es destinaran a amortitzar el deute.

- S'estableix el principi de prioritat absoluta del pagament dels interessos i el capital del deute públic davant de qualsevol altra despesa.
- L'Estat s'estableix la facultat de fixar els objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic de les CA i de cadascuna d'elles.

Aquest últim punt ha comportat una forta restricció per a les finances de les CA, ja que l'Estat els ha fixat uns objectius de dèficit molt baixos, sense tenir en compte que tenen les despeses de l'estat del benestar, llevat de les pensions, i suposen un terç del total de la despesa pública. A més a més, si no compleixen els objectius de dèficit, la LOEPSF estableix una sèrie de mesures de caràcter preventiu, correctiu i coercitiu per obligar les CA a complir-los.

En definitiva, des del 2010 comença una política econòmica de consolidació fiscal, primer per part del Govern de Zapatero i posteriorment del de Rajoy. Les mesures preses (reducció de la despesa pública, pujada d'impostos, introducció de copagaments i restriccions a l'accés de determinats serveis públics, reducció del nombre d'empleats públics i de les seves retribucions, no actualització de les pensions, etc.) van portar a una forta reducció de la demanda interna en ser aplicades enmig d'una recessió. Els efectes van ser creixements negatius del PIB i major atur.² Zubiri (2012) analitza el debat sobre si la millor via per sortir de la recessió és una política fiscal expansiva o la consolidació fiscal. Investigacions empíriques indiquen que una política fiscal expansiva produeix un increment del PIB, que Zubiri quantifica per al cas espanyol en un multiplicador que se situa al voltant de l'1,5. En canvi, la consolidació fiscal redueix el PIB. El Fons Monetari Internacional (FMI) estima que per cada punt de consolidació el PIB es redueix en 0,5 punts.

Finalment, no va ser fins al 2014, segons es pot veure en el quadre 1, que el PIB nominal no va tornar a tenir un creixement positiu.

3 Els ingressos no financers³

3.1 Evolució

El quadre 2 exposa els ingressos no financers de la Generalitat i els seus components en el període 2007-2014. Inclou tot el sector públic administratiu de la Generalitat: els diferents departaments, les entitats autònomes administratives, el Servei Català de la Salut, l'Institut Català de la Salut i l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials. Així mateix, del total d'ingressos s'han exclòs la participació dels ens locals en els ingressos de l'Estat (PIE) i el fons agrícola europeu (FEAGA), ja que la Generalitat fa una funció intermediària d'aquests recursos entre l'Administració pagadora i el receptor.

Els ingressos no financers s'han descompost en tres components: els recursos provinents del model de finançament, els recursos propis i les transferències, excloses les corresponents al model de finançament.

Els ingressos del model de finançament es basen en dos pilars: els tributs cedits i les transferències. Dins dels tributs cedits, per una banda, hi ha els impostos amb el rendiment cedit parcialment (50% de l'IRPF, 50% de l'IVA, 58% dels impostos especials, IE) i, per l'altra, els tributs amb el rendiment cedit totalment (impost sobre patrimoni, impost sobre successions i donacions, impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, impost sobre l'electricitat, impost sobre determinats mitjans de transport i taxa del joc).

Pel que fa al grup dels ingressos propis, s'hi comptabilitzen els impostos propis, és a dir, els creats per la Generalitat, les taxes i altres ingressos (exceptuant la taxa del joc, que figura dins dels recursos del model de finançament), els ingressos patrimonials i l'alienació d'inversions reals.

² Vegeu Uxó (2014).

³ Per a una anàlisi exhaustiva dels ingressos de la Generalitat durant el període 2007-2014 i de les polítiques de consolidació fiscal pel cantó dels ingressos, vegeu Departament d'Economia i Coneixement (2016a).

L'evolució dels ingressos en el període 2007-2014 ve condicionada per tres factors: els recursos addicionals que va portar el nou model de finançament autonòmic del 2009, la crisi econòmica i l'impacte de les mesures de consolidació fiscal. En aquest període es partia d'una situació pròspera a causa dels ingressos fiscals que va portar la bombolla immobiliària, i el 2007 encara es pot situar en aquest context. El 2008 els ingressos no financers ja van davallar un 1,2% per la menor recaptació impositiva. No obstant això, el 2009 s'incrementen un 12% respecte al 2008 per l'efecte del nou model de finançament que va portar recursos addicionals. És a partir del 2010 quan la crisi es deixa sentir amb més intensitat, i els ingressos financers decreixen, amb un pic el 2012, en què superen 20.000 milions d'euros pels recursos procedents de les concessions i la venda d'actius.

| Quadre 2 | | | | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Evolució dels ingressos no financers de la Generalitat de Catalunya* | | | | | | | | |
| (Milions d'euros) | | | | | | | | |
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Model de finançament | 19.921 | 19.527 | 21.441 | 18.538 | 17.543 | 17.859 | 17.998 | 17.419 |
| % Model / Total | 91,47 | 90,76 | 89,00 | 87,00 | 89,40 | 88,85 | 90,77 | 89,79 |
| Ingressos propis | 459 | 468 | 515 | 571 | 567 | 1.251 | 911 | 1.062 |
| % Ingressos propis / Total | 2,11 | 2,18 | 2,14 | 2,68 | 2,89 | 6,22 | 4,59 | 5,47 |
| Transferències ** | 1.398 | 1.520 | 2.136 | 2.198 | 1.513 | 990 | 920 | 919 |
| % Transferències **/ Total | 6,42 | 7,06 | 8,87 | 10,32 | 7,71 | 4,93 | 4,64 | 4,74 |
| TOTAL | 21.778 | 21.515 | 24.092 | 21.307 | 19.623 | 20.100 | 19.829 | 19.400 |

(*) Els ingressos es comptabilitzen segons el criteri de caixa, que considera les bestretes de l'any i les liquidacions de dos anys anteriors. Inclouen tot el sector públic administratiu de la Generalitat: els diferents departaments, les entitats autònomes administratives, el Servei Català de la Salut, l'Institut Català de la Salut i l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials.

(**) Sense considerar les vinculades al model de finançament, el FEAGA i la PIE.

Font: Departament d'Economia i Coneixement (2016a).

El model de finançament aporta al voltant del 90% dels recursos no financers de la Generalitat. El 2008 i el 2009 ja la crisi va comportar una davallada dels tributs cedits, com es pot veure en el quadre 3, però una estimació a l'alça de les bestretes per part del Ministeri d'Hisenda⁴ i l'increment addicional de recursos que va aportar el nou model aprovat el 2009 (1.995 milions d'euros) van compensar la davallada dels ingressos impositius i, per tant, la crisi no es va fer sentir fins al 2010. A més a més, el 2011 s'agreuja pel retorn de les liquidacions negatives dels anys 2008 i 2009 per un import de 691 i 2.478 milions d'euros, respectivament.⁵ El retorn es va fer en diferents anualitats, 138 milions el 2011, i 303 milions en cadascun dels tres anys posteriors.

Els ingressos propis tenen una rellevància menor, fins al 2011 no sobrepassaven el 3% dels ingressos financers. A partir d'aquest any incrementa la seva importància relativa (arriba al 6,22% el 2012) pel procés de consolidació fiscal que porta a un increment dels ingressos patrimonials i de l'alienació d'inversions reals, així com l'augment de les taxes per sobre l'increment general de preus. El 2012 els ingressos patrimonials van créixer pels canvis en la concessió de la gestió d'Aigües Ter Llobregat i dels Túnel de Vallvidrera i del Cadí. També es van incrementar aquests recursos el 2013 i el 2014 per la venda d'immobles. Entre els impostos propis, amb un pes molt residual (vegeu quadre 3), cal destacar l'impost sobre grans establiments comercials i a partir de 2013 l'impost sobre estades en establiments turístics.

4 El Ministeri d'Hisenda fa una estimació dels recursos que transferirà mensualment en forma de bestretes a la Generalitat per als següents conceptes: els impostos compartits (IRPF, IVA i IE), l'impost sobre l'electricitat, el Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals i el Fons de Suficiència Global. Les bestretes són per un import del 98% de les previsions. Al cap de dos anys, quan l'Estat ja coneix els recursos definitius dels conceptes anteriors, liquida a la Generalitat la diferència entre els imports definitius i la bestreta realitzada l'any t-2.

5 Els anys 2008 i 2009 es van estimar malament les bestretes del model de finançament, de manera que els imports definitius van ser inferiors a la previsió feta, cosa que va comportar liquidacions negatives.

Les transferències corrents i de capital fora del model de finançament és el tercer pilar en què s'han desglossat els ingressos no financers del quadre 2. Es constata com a partir del 2011 s'inicia una davallada del seu pes relatiu (entre 2010 i 2012 passa del 10,32% al 7,71%) per la reducció de les transferències provinents de l'Estat com a conseqüència de la política de contenció de la despesa que inicia. Principalment disminueixen les transferències corrents per programes educatius i beques, per la dependència i les transferències de capital en programes d'habitatge i infraestructures.

3.2 Els ingressos impositius i les polítiques de consolidació fiscal

3.2.1 El poder tributari de la Generalitat

Per poder valorar l'abast de les polítiques de consolidació fiscal aplicades per la Generalitat pel cantó dels ingressos, és necessari conèixer la capacitat normativa de què disposa. Cal esmentar la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les CA de règim comú i ciutats amb Estatut d'autonomia i es modifiquen determinades normes tributàries, i la Llei orgànica 3/2009, de 18 de desembre, de modificació de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les CA.

Les CA disposen de certa capacitat normativa sobre la totalitat dels tributs cedits totalment, excepte en l'impost sobre l'electricitat. En la taula 1 es mostren els elements de cadascun dels tributs cedits totalment sobre els quals les CA poden prendre decisions.

La Llei 22/2009 estableix l'abast de la cessió i els punts de connexió de cadascun dels tributs cedits totalment. Aquests punts de connexió són els que determinen a quina comunitat autònoma correspon el rendiment de cada tribut. Per exemple, en el cas dels impostos relacionats amb les transmissions immobiliàries, el criteri que s'utilitza per determinar el rendiment que li correspon a cada comunitat autònoma (punt de connexió) és el del lloc on radica l'immoble i, en el cas dels impostos personals, el criteri és el de la residència habitual del subjecte passiu.

Els tributs cedits totalment són gestionats per la Generalitat amb l'excepció de l'impost sobre mitjans de transport, l'impost sobre vendes minoristes de determinats hidrocarburs i l'impost especial sobre l'electricitat.⁶ La resta dels impostos cedits totalment són gestionats per l'Agència Tributària de Catalunya (ATC), tal com preveu l'Estatut, i que va començar a funcionar l'1 de gener de l'any 2008.

| Taula 1 | | | |
|---|-------------|---|--------|
| Competències de la Generalitat sobre els tributs cedits | | | |
| Impost | % Rendiment | Capacitat normativa | Gestió |
| Patrimoni | 100% | Mínim exempt | ATC |
| | | Tipus de gravamen | |
| | | Deduccions i bonificacions de la quota compatibles amb la normativa estatal | |
| Successions i donacions | 100% | Reduccions de la base imposable | ATC |
| | | Tarifa | |
| | | Quanties i coeficient de patrimoni preexistent | |
| | | Deduccions i bonificacions de la quota compatibles amb la normativa estatal | |
| Transmissions patrimonials | 100% | Tipus de gravamen sobre: | ATC |
| | | Concessions administratives | |

⁶ Ateses les particularitats de la seva gestió, l'Agència Estatal d'Administració Tributària (AEAT) recapta tot l'impost i distribueix la totalitat del seu rendiment a les CA en funció del percentatge relatiu de consum net d'energia elèctrica.

| | | | |
|---|------|---|------|
| | | Transmissions de béns mobles i immobles | |
| | | Constitució i cessió de drets reals, excepte drets reals de garantia | |
| | | Arrendament de béns mobles i immobles | |
| | | Deduccions i bonificacions de la quota sobre els actes dels quals es disposa de capacitat sobre el tipus de gravamen compatibles amb la normativa estatal | |
| Actes jurídics documentats | 100% | Tipus de gravamen dels documents notariais | ATC |
| | | Deduccions i bonificacions de la quota sobre els documents dels quals es disposa de capacitat sobre el tipus de gravamen compatibles amb la normativa estatal | |
| Tributs sobre el joc | 100% | Exempcions | ATC |
| | | Base imposable | |
| | | Tipus de gravamen i quotes | |
| | | Bonificacions | |
| | | Meritació | |
| | | Aplicació dels tributs | |
| Determinats mitjans de transport | 100% | Increment dels tipus de gravamen estatals fins a un 15% | AEAT |
| Vendes minoristes de determinats hidrocarburs | 100% | Tipus de gravamen dintre unes bandes | AEAT |
| Tram autonòmic de l'IRPF | 50% | Mínim personal i familiar amb una banda del +-10% | AEAT |
| | | Escala aplicable a la base general mantenint una estructura progressiva | |
| | | Deduccions de la quota per: | |
| | | - Circumstàncies personals i familiars | |
| | | - Inversions no empresarials i aplicació de renda | |
| | | - Subvencions i ajuts públics no exempts rebuts de les comunitats autònomes rendes que s'integren en la base de l'estalvi) | |
| | | - Augments o disminucions en els percentatges de deducció de l'habitatge habitual | |

ATC: Agència Tributària de Catalunya

AEAT: Agència Estatal d'Administració Tributària

Font: Departament d'Economia i Coneixement (2015), p. 16.

Quant a la capacitat normativa dels governs autonòmics sobre els tributs cedits parcialment, la Llei 22/2009 fa referència al tram autonòmic de l'IRPF, i especifica els elements sobre els quals les CA poden incidir: el mínim personal i familiar, l'escala de gravamen de la base general, les deduccions de la quota i els percentatges de deducció de l'habitatge habitual. Les CA no tenen capacitat normativa sobre l'IVA ni els IE.

De la descripció feta sobre el poder tributari de la Generalitat, es pot constatar que la capacitat normativa sobre els tributs cedits és limitada, igual que la capacitat de gestionar-los, que és inexistent pel que es refereix als grans impostos, és a dir, els que recaptin més recursos. Així, el pes dels ingressos dels impostos cedits sobre els quals la Generalitat té capacitat normativa és d'un 58% i només és d'un 13% si es tenen en compte els impostos sobre els quals té capacitat de gestió.⁷ Aquest fet li crea una gran dependència del Govern espanyol, ja que el Govern de l'Estat li ha de transferir tots els recursos que gestiona l'Agència Estatal

⁷ Vegeu Departament d'Economia i Finances (2016a), p. 72.

d'Administració Tributària (AEAT) a través de bestretes mensuals de les previsions de recaptació estimades (vegeu la nota 4). Si durant l'exercici els ingressos impositius creixen per sobre les previsions, la Generalitat no se'n beneficia fins al cap de dos anys, quan es fa la liquidació definitiva dels impostos.

Per altra banda, les CA també tenen poder per crear nous impostos sempre que no gravin fets imposables gravats per l'Estat. Aquest fet fa que sigui realment difícil trobar espais no gravats ja per l'Estat i provoca que molts impostos creats per les CA acabin suspesos pel Tribunal Constitucional (TC) per recursos presentats per l'Estat perquè graven matèria estatal o per altres fets que poden qüestionar la seva constitucionalitat.

3.2.2 Evolució

Cal dir que els ingressos dels quadres 2 i 3 es comptabilitzen segons el criteri de caixa, que considera les bestretes de l'any i les liquidacions de dos anys anteriors (vegeu la nota 4). Com s'ha dit abans, aquest sistema és criticable perquè si tenen lloc increments de recaptació impositiva, la Generalitat no se'n beneficia fins a dos anys després. Per tant, es produeix un desajust en el cicle econòmic. Per aquesta raó cal tenir en compte aquest factor a l'hora de valorar l'evolució dels ingressos impositius del quadre 3.

| Quadre 3 | | | | | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Evolució dels ingressos impositius de la Generalitat de Catalunya* | | | | | | | | | |
| (Milions d'euros) | | | | | | | | | |
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| IMPOSTOS CEDITS | 16.130 | 15.566 | 14.917 | 12.137 | 16.954 | 20.697 | 16.370 | 16.786 | 17.396 |
| IRPF | 5.189 | 5.940 | 7.194 | 5.473 | 8.056 | 9.441 | 6.852 | 6.763 | 7.292 |
| IVA | 4.187 | 4.317 | 3.273 | 2.439 | 4.539 | 6.502 | 5.047 | 5.320 | 5.259 |
| IE | 1.370 | 1.275 | 1.415 | 1.465 | 2.072 | 2.325 | 2.106 | 2.249 | 2.087 |
| ITP i AJD | 3.199 | 1.743 | 1.429 | 1.398 | 1.232 | 1.091 | 1.048 | 1.275 | 1.474 |
| IP | 454 | 537 | 2 | 13 | 13 | 305 | 563 | 431 | 462 |
| ISD | 844 | 1004 | 920 | 659 | 398 | 395 | 347 | 349 | 484 |
| IDMT | 369 | 212 | 143 | 137 | 100 | 73 | 50 | 55 | 69 |
| Impl. elec. | 207 | 235 | 262 | 280 | 279 | 256 | 274 | 344 | 269 |
| Imp. s/vendes minoristes de determinats hidrocarburs ** | 311 | 303 | 279 | 273 | 265 | 309 | 83 | | |
| IMPOSTOS PROPIS | 11 | 13 | 12 | 14 | 14 | 16 | 52 | 58 | 97 |
| TOTAL IMPOSTOS | 16.141 | 15.579 | 14.929 | 12.151 | 16.968 | 20.713 | 16.422 | 16.844 | 17.493 |

(*) Els ingressos es comptabilitzen segons el criteri de caixa, que considera les bestretes de l'any i les liquidacions de dos anys anteriors.

(**) A partir del 2013 s'integra dins l'impost d'hidrocarburs (IE).

IE: impostos especials; ITP i AJD: impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentals; IP: impost sobre patrimoni.

ISD: impost sobre successions i donacions; IDMT: impost sobre determinats mitjans de transport.

Font: Pressupostos liquidats. Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

El quadre 3 mostra com els ingressos fiscals cauen notablement el 2008, el 2009 i el 2010: passen de 16.141 milions d'euros el 2007 a 12.151 milions el 2010. La caiguda en el consum per la crisi redueix en quasi un 50% els recursos proporcionats per l'IVA entre 2008 i 2010. Així mateix, l'esclat de la bombolla immobiliària afecta particularment l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, que passa de 3.199 a 1.398 milions d'euros entre 2007 i 2010. A més a més, per la Llei 4/2008, de 23 de desembre, l'Estat decideix bonificar el 100% de la quota de l'impost sobre patrimoni. La mesura es justifica per la poca justícia redistributiva que s'atribueix a l'impost, ja que els grans patrimonis tenen instruments per eludir-lo. Així, a partir de 2009 desapareix l'impost. L'Estat va compensar les CA amb una transferència, que en el cas de la Generalitat va ser de 537 milions d'euros, equivalent a la recaptació que havia assolit l'impost el 2008. També cau notablement l'impost sobre determinats mitjans de transport per la caiguda de la venda d'automòbils per la crisi i l'impost sobre successions i donacions per l'efecte de la pèrdua de valor dels actius

i també per les mesures que va aplicar la Generalitat per disminuir la pressió fiscal de l'impost, que es van intensificar a partir del 2011.

Amb tot, aquesta tendència decreixent dels ingressos impositius es trenca el 2011 i el 2012. El 2011 s'arriba a la xifra de 16.968 milions d'euros, per l'efecte de l'aplicació del model de finançament aprovat el 2009. Els anys 2009 i 2010 els recursos impositius es van rebre segons l'estructura anterior, i no és fins al 2011 que els recursos addicionals⁸ es consoliden en la nova estructura d'ingressos, és a dir, les bestretes corresponents als impostos cedits es donen segons els percentatges de participació del nou model.⁹ Així s'incrementa la recaptació de l'IRPF, l'IVA i els IE pels nous percentatges de participació, que passen del 33% al 50%, del 35% al 50% i del 40% al 58%, respectivament. També el 2011 entra en vigor l'augment de la tarifa de l'IRPF aprovada per la Generalitat el 2010.

El 2012, els ingressos fiscals tornen a créixer i assoleixen 20.713 milions d'euros, degut una altra vegada a l'efecte del model de finançament del 2009 (el 2012 es reben les liquidacions dels impostos compartits corresponents al 2010, quan encara se n'havien calculat les bestretes segons el sistema de finançament anterior al 2009) i la política de consolidació fiscal de l'Estat que incrementa el tipus de l'IVA i dels IE. Ara bé, l'augment de recursos d'aquests impostos no va representar un increment real de recursos per a la Generalitat, ja que els increments es fan descomptar del Fons de Suficiència Global. Alhora es torna a introduir l'impost sobre patrimoni.

No obstant això, el 2013 la recaptació impositiva torna a davallar, ja que la crisi i les polítiques restrictives de consolidació fiscal perjudiquen l'ocupació i el consum, per la qual cosa els ingressos dels dos grans impostos estatals, l'IRPF i l'IVA, disminueixen notablement.

A partir del 2013 els ingressos impositius es recuperen i superen ja la recaptació prèvia a la crisi, la del 2007, per arribar a 17.493 milions d'euros el 2015. Amb tot, l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, si bé es recupera respecte als anys pitjors de la crisi, no assoleix el 2015 encara ni una recaptació equivalent al 50% de la que obtenia el 2007, malgrat que durant 2010, 2013 i 2014 la Generalitat va establir mesures (pujades de tipus) per compensar la seva davallada recaptatòria. Tampoc es recupera la recaptació de l'impost sobre determinats mitjans de transport d'abans de la crisi, efecte en el qual també influeix el fet que els cotxes nous tributen menys.

Pel que fa als impostos propis, la Generalitat ha creat durant aquest període nous impostos per incrementar els recursos, però molts d'ells han estat suspesos pel TC.

Fins a l'any 2012, els ingressos per tributs propis provenen bàsicament de l'impost sobre grans establiments comercials. El 2012 es va crear la taxa sobre receptes mèdiques (euro per recepta) amb la finalitat de ser un tiquet moderador. No obstant això, el TC la va declarar inconstitucional per la Sentència 71/2014, de 6 de maig, i va obligar la Generalitat a retornar la recaptació obtinguda els anys de vigència de la taxa.

El 2013 el Govern català crea l'impost sobre estades en establiments turístics, la qual cosa va provocar un notable increment en els ingressos dels impostos propis, que van passar de 16 milions d'euros el 2012 a 52 milions el 2013.

Per aquest temps també cal mencionar l'impost sobre els dipòsits en les entitats de crèdit, un altre dels tributs suspesos pel TC. L'impost va entrar en vigor l'any 2013 i, com que es merita a 31 de desembre, es va començar a cobrar el 2014. De fet, va ser l'únic any en què es va cobrar. El TC el va anul·lar per la Sentència 107/2015, de 28 de maig.

També el 2014 van entrar en vigor, amb efectes recaptatoris a partir de 2015, una sèrie d'impostos ambientals: l'impost sobre l'emissió d'òxids de nitrogen a l'atmosfera produïda per l'aviació comercial, l'impost sobre l'emissió de gasos i partícules a l'atmosfera produïda per la indústria, l'impost sobre la provisió de continguts per part de prestadors de serveis de comunicacions elèctriques i l'impost sobre la producció d'energia elèctrica d'origen nuclear. No obstant això, aquests dos últims han estat suspesos pel TC.

⁸ Aquests recursos van ser de 1.995 milions d'euros el 2009 i de 2.415 el 2010.

⁹ Tot això es va compensar amb els ingressos de transferències corrents provinents de l'Estat.

L'any 2015 també va entrar en vigor l'impost sobre els habitatges buits. Aquest impost el Govern espanyol el va portar al TC i va estar suspès durant 5 mesos i passat aquest temps el TC va aixecar la suspensió. Actualment s'està pendent de la sentència. Si fos declarat inconstitucional, s'hauria de retornar tot el que s'ha ingressat per l'impost més els interessos.

Finalment, l'any 2017 es van crear més impostos propis: l'impost sobre begudes ensucrades, l'impost sobre els actius no productius de les persones jurídiques, l'impost sobre emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica i l'impost sobre el risc mediambiental de la producció, la manipulació i el transport, la custòdia i l'emissió d'elements radiotòxics; estan aquests dos últims suspesos pel TC.

Per tant, les polítiques de consolidació fiscal de la Generalitat per incrementar els ingressos s'han vist condicionades per la limitació del seu poder tributari. Sobre els grans impostos cedits parcialment, llevat de l'IRPF, no té cap tipus de capacitat normativa. La capacitat sobre l'IRPF ja l'ha exercida, exigint uns dels tipus marginals més alts de l'Estat. Pel que fa als impostos cedits totalment, en estar relacionats amb el sector immobiliari ha caigut notablement la recaptació, malgrat que el Govern català ha incrementat el tipus impositiu.

La creació de nous impostos s'ha fet reiteradament, però amb molts casos s'ha topat amb els recursos de l'Estat al TC, que els ha acabat suspent.

Finalment, la gestió no ajuda tampoc a la suficiència d'ingressos, ja que pel fet de gestionar-ho l'AEAT, s'està sotmès al sistema de bestretes, que com s'ha comentat té molts defectes.

4 Les despeses¹⁰

D'acord amb el que s'ha comentat en l'apartat 2, a l'inici de la crisi la política va ser expansiva i no va ser fins a partir del 2010 que es van aplicar restriccions en la despesa pública. Així ho mostra el quadre 4 amb la despesa de la Generalitat de Catalunya en el període 2007-2015. Es presenta la despesa total per grans funcions, i també es mostra de manera individualitzada la despesa sense la funció «deute públic» (pagament d'interessos i amortitzacions del deute), la despesa no financera, el pagament d'interessos i la despesa no financera sense els interessos. D'aquesta manera es pot observar millor quina és la despesa real sense l'efecte de les despeses financeres que s'incrementen notablement per la crisi econòmica.

| Quadre 4 | | | | | | | | | |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Despeses per funcions de la Generalitat de Catalunya | | | | | | | | | |
| (Milions d'euros) | | | | | | | | | |
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Serveis públics bàsics | 1.826 | 2.156 | 2.296 | 2.349 | 2.242 | 2.115 | 2.063 | 2.088 | 2.182 |
| Actuacions de protecció i promoció social | 2.336 | 2.890 | 3.445 | 3.586 | 3.550 | 2.970 | 2.679 | 2.998 | 3.325 |
| Producció de béns públics de caràcter preferent | 14.620 | 15.685 | 19.106 | 16.441 | 16.170 | 14.408 | 13.636 | 14.270 | 16.088 |
| * Sanitat | 8.651 | 9.167 | 12.164 | 9.567 | 9.831 | 8.729 | 8.186 | 8.926 | 10.294 |
| * Educació | 5.544 | 6.065 | 6.508 | 6.426 | 5.963 | 5.388 | 5.179 | 5.067 | 5.504 |
| * Cultura | 425 | 453 | 434 | 448 | 376 | 291 | 271 | 277 | 290 |
| Actuacions de caràcter econòmic | 2.844 | 4.317 | 3.754 | 3.699 | 3.096 | 2.542 | 2.420 | 2.410 | 2.534 |
| Actuacions de caràcter general | 6.827 | 5.798 | 6.544 | 6.520 | 10.236 | 12.338 | 16.804 | 12.378 | 11.816 |
| * Deute públic | 1.691 | 1.328 | 2.158 | 2.714 | 6.304 | 7.866 | 10.744 | 7.609 | 6.545 |

10 Per a una anàlisi exhaustiva de les despeses de la Generalitat en el període 2007-2014 i de les polítiques de consolidació fiscal aplicades, vegeu Departament d'Economia i Coneixement (2016b).

| | | | | | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| TOTAL | 28.453 | 30.846 | 35.145 | 32.595 | 35.294 | 34.373 | 37.602 | 34.144 | 35.945 |
| TOTAL SENSE DEUTE PÚBLIC | 26.762 | 29.518 | 32.987 | 29.881 | 28.990 | 26.507 | 26.858 | 26.535 | 29.400 |
| TOTAL DESPESES NO FINANCERES | 25.721 | 28.327 | 32.515 | 29.411 | 29.480 | 26.916 | 26.495 | 27.239 | 29.103 |
| PAGAMENT D'INTERESSOS | 578 | 705 | 797 | 919 | 1.479 | 1.743 | 1.761 | 1.923 | 1.202 |
| TOTAL DESPESES NO FINANCERES SENSE INTERESSOS | 25.143 | 27.622 | 31.718 | 28.492 | 28.001 | 25.173 | 24.734 | 25.316 | 27.901 |

Font: Pressupostos liquidats. Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Fins al 2009 la despesa creix i passa de 28.453 a 35.145 milions d'euros del 2007 al 2009, i de 26.762 a 32.987 si no es té en compte la despesa de la funció «deute públic». El 2009 hi ha també l'efecte del nou model de finançament, que va permetre aprovar un crèdit extraordinari. Però a partir del 2010, a causa de la davallada dels ingressos impositius, comencen les polítiques de consolidació fiscal i s'ha de complir la Llei d'estabilitat pressupostària, per la qual cosa la despesa en les diferents polítiques comença a disminuir, llevat de la inclosa dins de la funció «deute públic», que s'incrementa substancialment pels dèficits generats, i no és fins al 2015 quan aquesta tendència canvia.

A partir del 2008 el Banc Central Europeu rebaixa el tipus d'interès d'intervenció, però aquest fet no compensa els dèficits que es generen i l'increment del deute públic. Es pot veure en el quadre 4 l'augment experimentat pel pagament d'interessos, que es triplica entre 2007 i 2012-2013, i per la funció «deute públic». També aquests anys creixen les operacions de refinançament del deute. Tot això va en detriment de les altres polítiques de despesa.

Si s'analitza la despesa inclosa en la funció «producció de béns públics de caràcter preferent», que inclou les polítiques de despesa en sanitat, ensenyament i cultura, es veu com del 2009 al 2010 disminueix en 2.665 milions d'euros en passar de 19.106 a 16.441 milions. Aquesta despesa segueix disminuint els anys posteriors, per arribar al seu punt més baix el 2013 amb 13.636 milions. El 2014 i el 2015 ja es recupera i aquest últim any assoleix 16.088 milions. No obstant això, si el 2009 representava el 54% de la despesa total, el 2015 només representa el 45% i, doncs, ha perdut pes relatiu.

Les polítiques de consolidació fiscal més rellevants endegades a partir de 2010 van implicar el següent:

- Any 2010: contenció de partides d'estudis, dictàmens i protocol; congelació de les retribucions d'alts càrrecs.
- Any 2011: reducció dels ajuts universals per fills a càrrec; mesures en matèria de personal (suspensió de les aportacions al pla de pensions dels treballadors del sector públic de la Generalitat); reducció del 50% del fons d'acció social; reprogramació de les inversions en tots els àmbits.
- Any 2012: reducció de les retribucions del personal del sector públic de la Generalitat en un 5% de mitjana, així com de complements salarials i beneficis socials; reducció gairebé de totes les partides pressupostàries. Així mateix, el 15 de maig d'aquest any s'aprova un pla d'ajust per reduir la despesa en 1.500 milions d'euros, en què es concreten, entre altres mesures, la reducció de retribucions, la reprogramació d'inversions i la venda de patrimoni públic.

Posteriorment, el Govern estatal aprova dos reials decrets llei que racionalitzaven la despesa educativa i sanitària.¹¹ En conseqüència, el 5 de juny de 2012 el Govern català aprova un altre ajust de 1.804 milions d'euros, dels quals 1.069 milions corresponen a l'impacte de les mesures estatals i 735 milions a la reducció de transferències i aportacions a les entitats del sector públic de la Generalitat, reprogramació d'inversions i noves mesures salarials. Més tard, el Govern central suprimeix la paga

¹¹ RDL 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu, i RDL 16/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents per garantir la sostenibilitat del Sistema Nacional de Salut.

extra del mes de desembre dels treballadors públics, cosa que subsumeix la reducció salarial del 5% prevista pel Govern català.

- Anys 2013 i 2014: es manté la supressió de la paga extra; el 2013 també s'apliquen mesures per ajustar els cànon de drets de superfície que els departaments paguen a Infraestructures de la Generalitat.

A més de les mesures anteriors, també es van aplicar mesures de simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat, racionalització i redimensionament d'entitats, i es van produir diversos expedients de regulació d'ocupació. Pel que fa a la reducció de les inversions, les de més impacte van ser a Infraestructures Ferroviàries de Catalunya, que va passar de 1.001 a 101 milions d'euros entre 2008 i 2014 i a Infraestructures de la Generalitat de Catalunya, que es va reduir de 1.260 a 250 milions entre 2010 i 2014.

5 El dèficit públic

5.1 Evolució

El càlcul del dèficit públic es fa en termes SEC, és a dir, d'acord amb el Sistema Europeu de Comptes Regionals i Nacionals, que és la metodologia amb la qual s'ha d'avaluar el procés d'ajust i de consolidació fiscal.

| Quadre 5 | | | | | | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Evolució del dèficit. SEC 2010. Base 2010 | | | | | | | | | | |
| (En percentatge sobre el PIB) | | | | | | | | | | |
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| CATALUNYA | -0,85 | -2,89 | -2,51 | -4,48 | -4,11 | -2,27 | -2,15 | -2,66 | -2,84 | -0,93 |
| MITJANA CA | -0,32 | -1,71 | -2,01 | -3,17 | -3,35 | -1,87 | -1,58 | -1,78 | -1,73 | -0,84 |
| OBJECTIU | -0,02 | -0,75 | -0,75 | -2,40 | -0,75 | -1,50 | -1,30 | -1,00 | -0,70 | -0,70 |

Nota: el 2007 l'objectiu de dèficit estava fixat en % del PIB nacional. A partir de 2008 es va establir en % del PIB regional.

Font: IGAE.

El quadre 5 mostra l'evolució del dèficit de la Generalitat de Catalunya entre 2007 i 2016, així com el de la mitjana de CA i l'objectiu fixat pel Govern central. Es constata el notable increment del dèficit que es va produir entre el 2007 i el 2008, en passar del 0,85% al 2,89% del PIB per l'esclat de la crisi econòmica. El 2009 millora lleugerament, passa al 2,51%, pels recursos addicionals del nou model de finançament i l'estimació a l'alça de les bestretes dels impostos cedits. Amb tot, l'impacte de la crisi es torna a fer sentir el 2010, en què el dèficit arriba al 4,48% del PIB, la xifra més alta de tot el període analitzat. El quadre 3 mostra com els ingressos impositius assoleixen el seu mínim també aquest any.

A partir del 2010, les mesures de consolidació fiscal comencen a aplicar-se i, per tant, el dèficit inicia el descens. No obstant això, el 2014 i el 2015 hi ha un repunt perquè no es realitzen els ingressos patrimonials previstos, certs ajustos comptables i el que s'ha de complir amb la sentència del TC sobre l'euro per recepta, que suposa haver de tornar els ingressos obtinguts per aquesta taxa en els exercicis anteriors.

El 2016 es tanca amb un dèficit del 0,93%, ja més a prop de l'existent en començar la crisi el 2007, del 0,85% PIB.

Durant tot el període analitzat es pot veure com el dèficit de la Generalitat de Catalunya ha estat per sobre del de la mitjana del conjunt de CA, si bé la tendència és la mateixa. També es constata que en aquest període mai s'ha complert l'objectiu de dèficit. No obstant això, cal dir que els objectius establerts pel Govern espanyol han estat molt injustos per a les CA, el qual ha centrifugat el dèficit cap a les CA. Si es té en compte que les autonomies tenen les competències de l'estat del benestar, llevat de la seguretat social, i gestionen un terç de la despesa de tot el sector públic, els objectius fixats no es corresponen amb aquestes responsabilitats.

Per tant, els objectius de dèficit fixats per l'Estat i les insuficiències del model de finançament han estat en part la causa que la Generalitat es veïés obligada a retallar la despesa dels serveis bàsics de l'estat del benestar.

5.2 El dèficit cíclic i el dèficit estructural¹²

El dèficit el podem descompondre en dèficit cíclic i dèficit estructural. El cíclic és la part del dèficit públic que s'explica per la situació de la conjuntura econòmica. Llavors, el dèficit total menys el dèficit cíclic ens donarà el dèficit ajustat al cicle, que, a la vegada, en restar-hi les mesures *one-off* ens proporcionarà el dèficit estructural (recordem que segons la Llei d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera cap Administració pot incórrer en dèficit estructural a partir del 2020).

La Comissió Europea ha elaborat una metodologia per al càlcul del dèficit cíclic, la qual es basa en dues variables: l'*output gap*, que és la diferència entre la producció efectiva i la potencial i s'expressa en percentatge del PIB,¹³ i la sensibilitat del saldo pressupostari a la posició cíclica (semielasticitats), que recull la resposta dels comptes públics al cicle econòmic.

| Quadre 6 | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Dèficit cíclic i dèficit estructural | | | | | |
| (En percentatge sobre el PIB) | | | | | |
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Dèficit ajustat al cicle | -3,68 | -3,08 | -0,90 | -0,62 | -1,42 |
| Dèficit estructural | -3,41 | -3,08 | -1,89 | -0,88 | -1,33 |
| Dèficit estructural primari | -2,89 | -2,20 | -0,98 | 0,13 | -0,35 |

Font: Departament d'Economia i Coneixement (2016c).

El quadre 6 ens mostra el dèficit ajustat al cicle, el dèficit estructural i el dèficit estructural primari (l'estructural sense el pagament d'interessos) per a la Generalitat durant el període 2010-2014. Es constata com les mesures *one-off* són importants l'any 2012 per la diferència que s'observa entre el dèficit ajustat al cicle i l'estructural. Aquest últim, entre 2010 i 2014, ha tingut un ajust del 0,52% de mitjana anual, molt a prop del valor que recomana la UE, 0,5%. Si es mesura el dèficit estructural sense els interessos, l'ajust ha estat d'un 0,6% de mitjana anual.

6 Endeutament

6.1 Evolució

El quadre 7 ens mostra l'evolució de l'endeutament de la Generalitat en el període 2007-2016 en termes de PIB. El 2007 el deute era relativament baix, 7,8% del PIB, uns 15.776 milions d'euros. En canvi, el 2016 s'elevava al 35,3% del PIB, i representava un total de 75.118 milions d'euros.

El dèficit públic causat per la crisi econòmica explica gran part d'aquesta evolució i es constata que sembla que a partir de 2014 l'endeutament s'estabilitza en millorar la situació econòmica. També cal dir que canvis en la comptabilització del deute poden explicar certs increments. Aquests canvis són:¹⁴ a) l'ampliació del nombre d'entitats que es comptabilitzen dins del sector públic de la Generalitat; b) la inclusió dins del perímetre SEC d'operacions financeres (facturatge i censos emfitèutics) que fins al moment no es consideraven Administració

¹² Vegeu Departament d'Economia i Coneixement (2016c).

¹³ Si l'*output gap* és positiu, indica que la producció és superior al nivell potencial i, si és negatiu, mostra que la producció és inferior a la potencial.

¹⁴ Vegeu Departament d'Economia i Coneixement (2016c).

pública; c) la comptabilització dins de l'àmbit de l'Administració pública d'operacions públic-privades que abans no estaven classificades dins d'aquest àmbit.

Pel que fa al deute de la Generalitat en relació amb la resta de les CA, el quadre 7 també indica l'evolució de l'endeutament del conjunt de CA, que segueix una pauta semblant al de la Generalitat, i el pes del deute de la Generalitat en relació amb el conjunt de CA. Es constata com aquest pes creix del 2007 fins al 2011, en què passa del 25,5% al 30,2% del total del deute autonòmic, per disminuir els anys posteriors fins a arribar al 27,1% el 2016. Per tant, de les xifres també es dedueix que el deute català és superior al de la mitjana del conjunt de CA.

| Quadre 7 | | | | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Evolució de l'endeutament segons el protocol del dèficit excessiu | | | | | | | | | | |
| (En percentatge sobre el PIB) | | | | | | | | | | |
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| CATALUNYA | 7,8 | 10,0 | 12,7 | 17,5 | 22,0 | 26,8 | 30,1 | 32,7 | 35,4 | 35,3 |
| TOTAL CA | 5,7 | 6,7 | 8,6 | 11,5 | 13,6 | 18,2 | 20,5 | 22,9 | 24,4 | 24,8 |
| OBJECTIU | | | | | | | 29,8 | 32,7 | 30,4 | 35,2 |
| CATALUNYA/ TOTAL CA (%) | 25,5 | 28,0 | 27,5 | 28,7 | 30,2 | 27,7 | 27,6 | 27,1 | 27,6 | 27,1 |

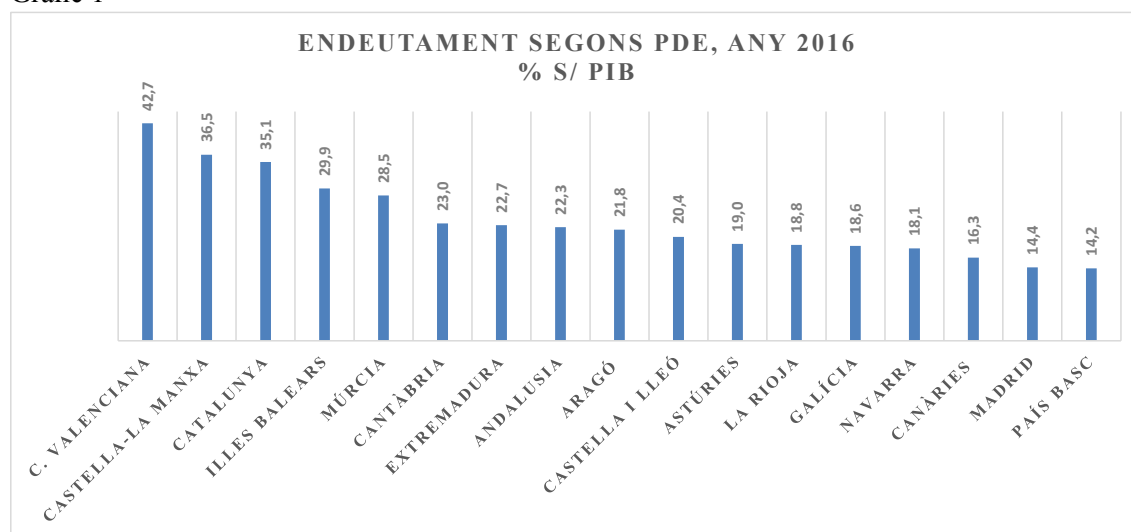
Font: Banc d'Espanya i Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Amb tot, les diferències del nivell de deute entre les CA són molt considerables, com es desprèn del gràfic 1. L'interval va des de l'endeutament de la Comunitat Valenciana, que representa un 42,7% del seu PIB, fins al 14,2% del País Basc.

Es poden trobar nombrosos treballs que analitzen els determinants dels nivells d'endeutament i dèficit de les diferents autonomies.¹⁵ Es conclou que les CA menys endeutades són les més beneficiades pel sistema de finançament autonòmic i pels fons de desenvolupament regional. Així doncs, Lago (2002) constata que les regions que havien rebut més fons s'havien endeutat menys i havien fet un menor ús de la tributació pròpia.

També les comunitats de l'art. 151 estan més endeutades perquè van rebre les competències d'educació i sanitat abans, i aquestes despeses, principalment les de sanitat, tenen un gran efecte expansiu.¹⁶

Gràfic 1



Font: Banc d'Espanya.

15 Vegeu Bosch (2013).

16 Vegeu Mussons (2009).

6.2 El Fons de Liquiditat Autònomic (FLA)

El Reial decret llei 21/2012 va crear el Fons de Liquiditat Autònomic (FLA). L'increment del deute autòmic i els seus venciments, quan s'havien tancat els mercats financers per a les autonomies, les posava en una situació molt difícil. En aquest context la creació de l'FLA per part del Govern central pretenia ajudar les CA a poder afrontar els venciments del seu deute.

La situació financera de la Generalitat va provocar que es veiés obligada a adherir-s'hi, la qual cosa obliga al compliment d'una sèrie de condicions fiscals i financeres. Igualment, cada comunitat ha d'elaborar un pla d'ajust que asseguri el compliment dels objectius del dèficit i el reemborsament de les quantitats aportades al fons. Aquest pla d'ajust s'actualitza anualment i el Ministeri d'Hisenda en fa un seguiment.

El setembre del 2017, la Generalitat tenia un deute de 76.381 milions d'euros, dels quals 53.005 milions corresponien al finançament obtingut via FLA, el qual representava el 69% del seu deute.

7 Resum i conclusions

- L'esclat de la bombolla immobiliària és el que ocasiona la crisi econòmica a Espanya i es deixa notar principalment a partir del 2008. El nostre model econòmic basat en la construcció i no en sectors competitiu, la política de diners fàcils i la falta de reformes estructurals són les causes que van influir en l'extensió ràpida de la crisi. La crisi es pot dividir en dos períodes: el primer, 2007-2009, en què s'aborda la crisi amb polítiques expansives de despesa, però que encara la van agreujar perquè no era el tipus de despesa que reactivava l'economia; el segon, 2010-2013, en què es comencen a adoptar les polítiques de consolidació fiscal imposades per la UE. D'aquest període cal destacar la reforma de l'article 135 de la CE, en què es consagra el principi d'estabilitat pressupostària i el seu posterior desenvolupament en la LOEPSF.

- Entre 2008 i 2009 el PIB de Catalunya va caure a una taxa negativa del 3,34%, i va assolir el seu valor nominal mínim el 2013 amb un valor de 193.126 milions d'euros, mentre que el 2008 era de 209.005 milions. A partir de 2014 va tornar a tenir taxes de creixement positives per arribar el 2016 a 212.804 milions d'euros.

- L'evolució dels ingressos no financers en el període 2007-2014 ve condicionada pels recursos addicionals del nou model de finançament que s'aprova el 2009, per la crisi econòmica i per les mesures de consolidació fiscal. La crisi es comença a notar significativament a partir del 2010, ja que el 2009 l'impacte de la crisi va quedar compensat per l'aplicació del model de finançament autòmic aprovat el 2009. Si el 2007 els ingressos financers de la Generalitat representaven 21.778 milions d'euros, el 2014 havien disminuït fins a 19.400 milions, malgrat les polítiques de consolidació fiscal aplicades per incrementar-los.

- Els ingressos no financers de la Generalitat es poden desglossar en tres components: els provinents del model de finançament, els ingressos propis i les transferències. Els recursos del sistema de finançament aporten al voltant del 90% dels ingressos de la Generalitat. Per la crisi aquests recursos no van començar a decaure significativament, malgrat la davallada dels ingressos impositius, fins al 2010, ja que el 2008 i el 2009 hi va haver l'efecte d'una estimació errònia a l'alça de les bestretes per part del Ministeri d'Hisenda i l'increment addicional de recursos que va portar el nou model de finançament.

- Els ingressos propis (els impostos propis, les taxes, els ingressos patrimonials i l'alienació d'inversions reals) fins al 2011 no van sobrepassar el 3% dels ingressos no financers. A partir d'aquest any el seu pes s'incrementa (fins al 5%-6%) perquè les polítiques de consolidació fiscal condueixen a un increment dels ingressos patrimonials i de l'alienació d'inversions reals. També es va crear l'impost sobre estades en establiments turístics.

- La tercera pota dels ingressos no financers de la Generalitat són les transferències de recursos fora del model de finançament autòmic. Durant el període analitzat disminueixen el seu pes relatiu per les polítiques de contenció de despesa de l'Estat que afecten programes educatius i beques, dependència, habitatge i infraestructures. Així doncs, entre 2007 i 2014, les transferències passen de representar el 6,42% dels ingressos financers al 4,74%.

- La crisi redueix notablement els ingressos impositius de la Generalitat, que passen de 16.141 a 12.151 milions d'euros entre 2007 i 2010. A partir d'aquest últim any es tornen a recuperar per arribar a 17.493 milions el 2015. Les polítiques de consolidació fiscal aplicades pel Govern català per augmentar els ingressos impositius es veuen condicionades per la seva limitada capacitat normativa. Amb tot, cal destacar que durant el període analitzat el Govern català ha incrementat el tipus marginal de l'IRPF i el de l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats en diverses ocasions. Però aquest darrer, en estar relacionat amb el sector immobiliari, no s'ha recuperat als nivells de recaptació previs a la crisi. També la Generalitat ha creat nous impostos, però molts d'ells han acabat suspesos pel TC. Tampoc ajuda a la suficiència impositiva el fet que els impostos amb més volum de recaptació són gestionats per l'AEAT i, per tant, es gaudeix del seu rendiment a través del sistema de bestretes, que té molts defectes, ja que si tenen lloc increments de recaptació impositiva, la Generalitat no se'n beneficia fins a dos anys després, quan es fa la liquidació definitiva dels impostos.

- La primera etapa de la crisi econòmica, com ja s'ha dit, va comportar polítiques expansives de la despesa. Així, entre 2007 i 2009 la despesa de la Generalitat creix, en passar de 28.453 a 35.145 milions d'euros. També en aquest període hi ha l'efecte del nou model de finançament del 2009, que va comportar un crèdit extraordinari. És a partir de 2010 que la despesa disminueix, ja que es comencen a aplicar polítiques restrictives de consolidació fiscal. La davallada d'ingressos impositius, l'increment dels dèficits públics i la Llei d'estabilitat pressupostària obliguen a aplicar aquestes polítiques. La despesa en béns públics de caràcter preferent (sanitat, educació, cultura) passa de 19.106 milions d'euros el 2009 a 13.636 milions el 2013. A partir d'aquest any es torna a recuperar.

- L'evolució descrita dels ingressos no financers i de les despeses explica el dèficit públic observat durant el període 2007-2016. El dèficit de la Generalitat més alt del període s'obté el 2010, quan assoleix la xifra de 4,48% del PIB. A partir d'aquest any les polítiques de consolidació fiscal el redueixen, fins a arribar el 2016 al 0,93% del PIB. Durant tot el període el dèficit de la Generalitat ha estat per sobre el de la mitjana de les CA i només s'ha complert l'objectiu de dèficit el 2013. També s'ha de dir que l'Estat espanyol ha centrifugat el dèficit cap a les CA, fixant uns objectius de dèficit molt baixos difícils de complir pel volum i la naturalesa de les seves competències. Part de les retallades en la despesa poden venir explicades per aquest fet.

- La conseqüència de la generació del dèficit ha estat l'augment de l'endeutament per part de la Generalitat, que ha passat del 7,8% del PIB el 2007 al 35,3% el 2016. Per altra banda, el setembre del 2017 el 69% del deute de la Generalitat corresponia al finançament obtingut via FLA.

- El 2016 Catalunya era la tercera comunitat més endeutada. Són moltes les causes que determinen l'endeutament de la Generalitat, però a part de la crisi econòmica hi ha estudis que demostren que les CA menys endeudades són les més beneficiades pel sistema de finançament autonòmic i pels fons de desenvolupament regional.

- Per concloure, es pot dir que la crisi econòmica ha perjudicat greument les finances de la Generalitat, però també les deficiències del sistema de finançament i les polítiques de l'Estat de consolidació fiscal, centrifugant el dèficit cap a les CA, les han empitjorat.

Referències bibliogràfiques

ARRIBA, Raúl de; KIRBY, Peadar. «Crisis en la periferia europea: política económica e impacto social en España e Irlanda». A: SÁNCHEZ ANDRÉS, Antonio; TOMÁS CARPI, Juan Antonio. *Crisis y política económica en España*. València: Universitat de València; Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2014, p. 63-86.

BOSCH, Núria. «Algunas reflexiones en torno al gasto autonómico. ¿Han gastado demasiado las comunidades autónomas?». A: LAGO PEÑAS, Santiago; MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge (ed.). *La consolidación fiscal en España: el papel de las comunidades autónomas y de los municipios: Experiencias, retos y perspectivas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2013, p. 15-38.

DEPARTAMENT D'ECONOMIA I CONEIXEMENT. *Anàlisi del model de finançament de les comunitats autònomes (2009-2013)*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2015. (Monografies; 18)

DEPARTAMENT D'ECONOMIA I CONEIXEMENT. *El procés de consolidació fiscal (I): Els ingressos de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2016a. (Monografies; 19)

DEPARTAMENT D'ECONOMIA I CONEIXEMENT. *El procés de consolidació fiscal (II): Les despeses de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2016b. (Monografies; 20)

DEPARTAMENT D'ECONOMIA I CONEIXEMENT. *El procés de consolidació fiscal (III): L'evolució del dèficit i del deute de la Generalitat*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2016c. (Monografies; 21)

LAGO, Santiago. «Nivelación interterritorial e ineficiencia de las decisiones presupuestarias: reflexiones para el caso español». *Hacienda Pública Española* [Madrid: Instituto de Estudios Fiscales], vol. 3, núm. 162 (2002), p. 79-97.

MUSSONS, Joan Maria. *Diferències en el nivell d'endeutament de les CA: descentralització de competències i suficiència de recursos*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Economia i Finances, 2009. (Papers de Treball; 6)

UXÓ, Jorge. «La política de consolidación fiscal en España y sus implicaciones macroeconómicas». A: SÁNCHEZ ANDRÉS, Antonio; TOMÁS CARPI, Juan Antonio. *Crisis y política económica en España*. València: Universitat de València; Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2014, p. 87-110.

ZUBIRI, Ignacio. «La efectividad de la política fiscal». *Papeles de Economía Española* [Madrid: Funcas], núm. 133 (2012): *Crisis y Reformas de la Economía Española*, p. 19-38.