

CONDICIONS DE SOSTENIBILITAT DE LES FINANCES PÚBLIQUES DE LA GENERALITAT

27 d'abril 2016





Índex

1	Introducció i objectius	3
2	L'ajustament del sector públic de la Generalitat: 2010–2015	4
	2.1. Ingressos, despeses, dèficit (comptabilitat pressupostària).....	4
	2.2. Ocupació i despeses de personal	7
3	Condicions de sostenibilitat de les finances públiques: 2016–2020	9
	3.1. Deute públic/PIB	10
	3.2. Escenaris d'ajustament (comptabilitat nacional)	11
4	Conclusions	16
	Annex: fonts estadístiques	19



1. Introducció i objectius

A data d'elaboració del present informe –abril de 2016– el govern de la Generalitat està preparant el projecte de pressupostos per a l'any en curs, que preveu presentar a finals de maig, amb la intenció de ser aprovats al juliol. Cal recordar que segons càlculs que ha fet públics el Ministeri de Hisenda i Administracions Públiques (MINHAP) el sector públic de la Generalitat ha tancat l'exercici 2015 amb un dèficit de 5.532 milions d'euros (en termes de comptabilitat nacional), equivalent al 2,7% del PIB català¹, i amb un deute acumulat de 72.274 milions d'euros –un 35,3% del PIB.

Recentment s'han conegut els nous objectius de dèficit que el govern espanyol inclourà en el programa d'estabilitat que es presentarà a la Comissió Europea. Per al conjunt de les administracions públiques l'objectiu passa del -2,8% del PIB al -3,6% per a l'any 2016 i per a les comunitats autònomes del -0,3% del PIB al -0,7% el mateix any. Aquest últim objectiu es decidirà formalment a la propera reunió del Consell de Política Fiscal i Financera, amb participació del ministre d'Hisenda i dels consellers autonòmics de Finances –si bé la llei d'estabilitat atorga al govern espanyol un 51% dels vots en aquest organisme.

El dia 20 d'abril el president de la Generalitat va lliurar al president del govern espanyol un document amb 46 punts que inclou una relació de reivindicacions en matèria de política fiscal i financera. En concret, el punt 13 fa referència a l'objectiu de dèficit aplicable a les comunitats autònomes el 2016, que d'acord amb els arguments exposats al document s'hauria de situar en el 1,07% del PIB. En essència, el raonament de la Generalitat es basa en què el dèficit que correspon a les comunitats hauria de ser proporcional a la seva participació en la despesa pública total, que se situa a l'entorn d'una tercera part.

El present document de treball, elaborat pel Gabinet d'Estudis Econòmics i d'Infraestructures de la Cambra de Comerç de Barcelona, s'inscriu inevitablement dins d'aquest context d'actualitat, però pretén transcendir la polèmica política enfocada al curt termini per posar l'accent en les condicions de sostenibilitat de les finances públiques de la Generalitat a més llarg termini. En aquest sentit, el treball que es presenta comparteix l'esperit dels informes publicats per l'AIReF (*Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*). Cal recordar que el proppassat 6 d'abril de 2016 el president de l'AIReF, José Luis Escrivà, ja va senyalar que el compliment de l'objectiu d'estabilitat del 2016, fixat per al conjunt de les administracions públiques en

¹ Aquesta xifra inclou la imputació per part del MINHAP d'inversions realitzades en anys anteriors, que s'afloren en l'exercici 2015.

el -2,8% del PIB, era massa exigent, ja que requeriria una correcció de 2,4 punts percentuals del PIB, no avalada pels pressupostos ja aprovats ni per les mesures d'ajustament adoptades. En especial, des de l'AIReF s'ha insistit repetidament en la necessitat d'establir plans d'ajustament a mitjà termini amb uns objectius realistes i, en el cas de les comunitats, adaptats a les condicions específiques de les diferents autonomies.

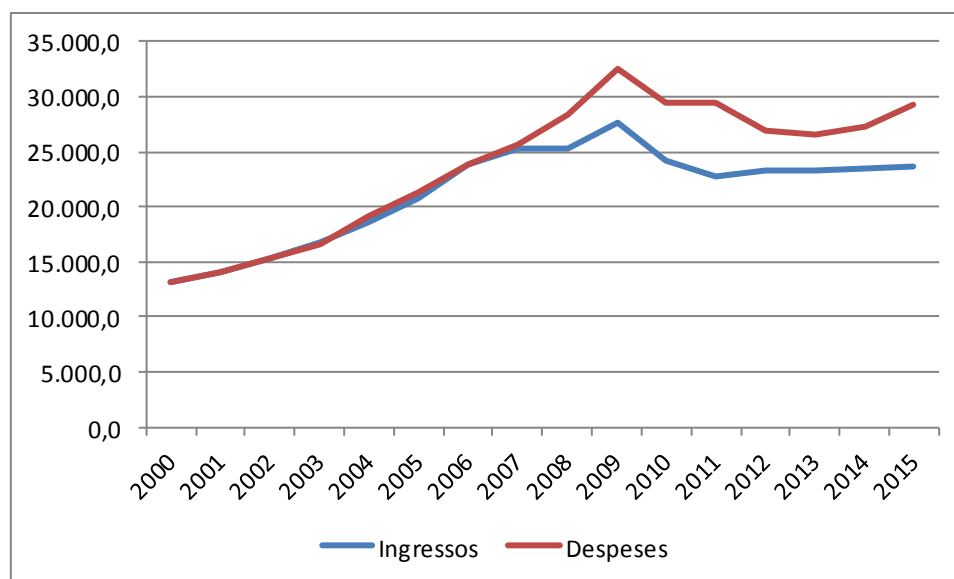
El document s'estructura en tres apartats. A l'apartat 2 es valora l'esforç d'ajustament realitzat al llarg dels últims anys. A l'apartat 3 s'analitzen les condicions de sostenibilitat de les finances de la Generalitat a llarg termini, mitjançant la simulació de tres escenaris alternatius, elaborats sota diferents hipòtesis. Un últim apartat resumeix les principals conclusions i proposa algunes orientacions de política econòmica.

2. L'ajustament del sector públic de la Generalitat: 2010–2015

2.1 Ingressos, despeses, dèficit (comptabilitat pública)

El Gràfic 1 mostra l'evolució dels valors liquidats dels ingressos no financers (drets reconeguts) i de les despeses no financeres (obligacions reconegudes) del sector públic de la Generalitat de Catalunya, calculats en termes de comptabilitat pressupostària pública.

Gràfic 1. Ingressos i despeses no financeres del sector públic de la Generalitat (milions d'euros)



Font: MINHAP fins a 2014 i estimació pròpia a partir del MINHAP el 2015

Entre els anys 2000 i 2007 tant els ingressos com les despeses de la Generalitat van créixer a un ritme similar al PIB, sense generar dèficits significatius. A partir de l'any 2008 i al llarg del 2009, en canvi, les despeses van augmentar un 26,4% acumulat en relació al 2007, mentre que els ingressos ho van fer només un 9,3%, generant un dèficit equivalent al -2,5% del PIB català a finals de 2009 (en termes pressupostaris).

Els anys posteriors reflecteixen l'esforç de consolidació fiscal realitzat per contenir el dèficit generat els anys 2008 i 2009, en un context primer de reducció i a partir del 2012 de virtual estancament dels ingressos de la Generalitat. Aquest esforç es tradueix en un important ajustament de les despeses, molt concentrat els anys 2010 i 2012, i que es manté fins l'any 2013. En concret, durant el període de quatre anys 2010–2013 (ambdós inclosos) la despesa pública liquidada es redueix un -18,5% en comparació amb el 2009, mentre que els ingressos liquidats registren un descens acumulat del -15,4%. Per tant, el dèficit es redueix des d'un màxim de 6.760 milions d'euros l'any 2011 als 3.204 milions del 2013 —el que representa un -1,6% del PIB, un percentatge similar al registrat al conjunt de comunitats autònomes (-1,5%).

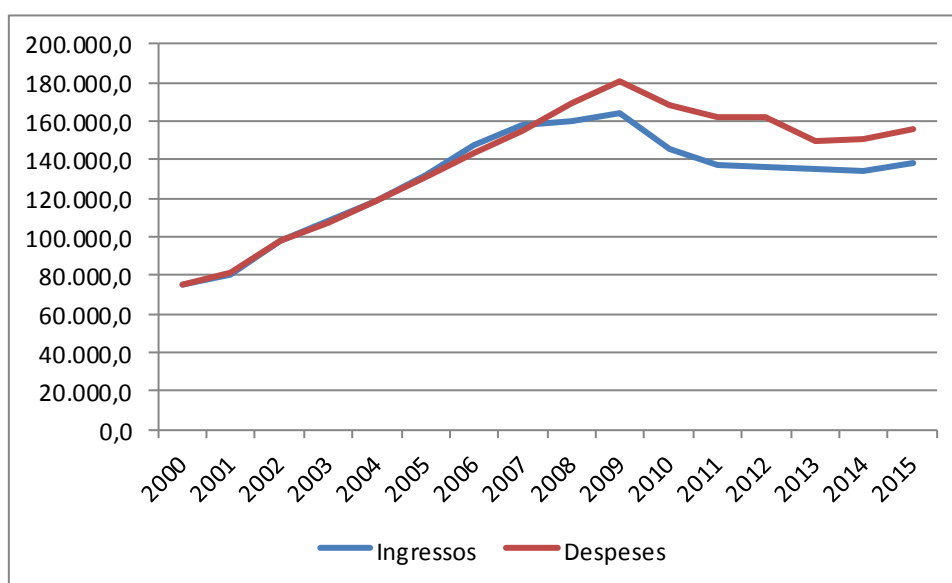
L'any 2014 es produeix un canvi de tendència, amb un creixement de la despesa del 2,8% en termes nominals, que pràcticament triplica un creixement dels ingressos de l'1% (amb un augment del PIB de l'1,7%). El resultat és un augment del dèficit en termes absoluts (de 3.204 a 3.710 milions) i relatius (-1,9% del PIB).

Recentment s'ha conegut l'avenç de la liquidació pressupostària de les comunitats autònomes corresponent a l'exercici 2015. Les dades facilitades pel MINHAP no són homogènies amb les anteriors, ja que no inclouen tots els organismes que componen el sector públic consolidat de la Generalitat (administratiu i empresarial). Tot i així, el valors inclosos representen el gruix dels ingressos i les despeses i, per tant, permeten una primera valoració força aproximada de l'evolució de les finances públiques autonòmiques.

Pel que fa a Catalunya, l'exercici 2015 el creixement de les despeses, calculades segons els criteris d'imputació del MINHAP, es va accelerar fins al 7,4% amb relació al 2014, mentre que els ingressos pràcticament es van estancar (0,7%), amb un creixement del PIB nominal del 3,9%. (Aquest feble comportament dels ingressos és degut fonamentalment als no impositius.) El resultat hauria estat un augment del dèficit de set dècimes en un sol any, passant del -1,9% el 2014 al -2,7% el 2015 (en termes de comptabilitat pública, segons estimació pròpia a partir de les dades del MINHAP). Això significa retrocedir a un nivell de dèficit una dècima superior al registrat el 2010 —just quan va començar el procés d'ajustament.

Pel que fa al conjunt de comunitats autònomes el dèficit és també, fonamentalment, herència dels anys de crisi 2008 i 2009 i l'ajustament comença a partir del 2010 (Gràfic 2). L'evolució és força similar a l'observada per Catalunya, però l'esforç de reducció de la despesa durant el període 2010–2013 ha estat quelcom inferior, d'un -17,3% en relació amb el 2009, mentre que els ingressos queien a major ritme —un -17,7% acumulat.

Gràfic 2. Ingressos i despeses no financeres del sector públic autonòmic espanyol (milions d'euros)



Font: MINHAP fins a 2014 i estimació pròpia a partir del MINHAP el 2015

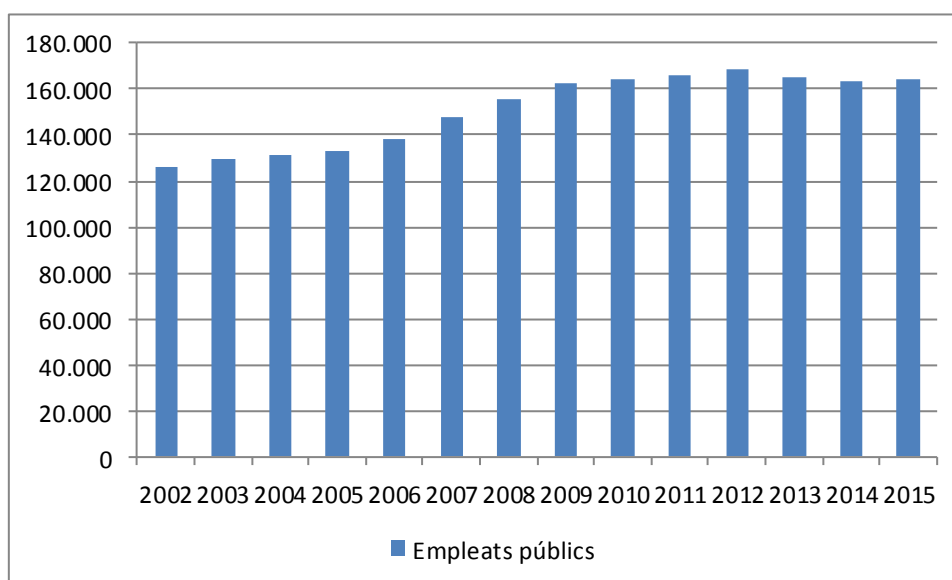
El 2014 també es va registrar un major creixement de la despesa (0,5%) en comparació amb els ingressos (-0,6%), però el desfàs entre les dues variables va ser de menor ordre de magnitud en comparació amb Catalunya. Com a conseqüència, el dèficit en termes pressupostaris va augmentar una dècima (fins al -1,6%), en comparació amb les dues dècimes d'augment a Catalunya.

Finalment, amb les últimes dades disponibles (no totalment homogènies amb les del període 2000–2014) es pot estimar que les despeses liquidades van augmentar el 2015 un 3,8% (igual que el PIB nominal) i els ingressos un 3,4%, amb relació al 2014. Com a conseqüència, el dèficit autonòmic total s'hauria mantingut estabilitzat en el -1,6% —més d'un punt percentual inferior al de Catalunya.

2.2. Ocupació i despeses de personal

Des del punt de vista dels efectius als servei de l'administració pública autonòmica (segons la definició adoptada al *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas* que publica el MINHAP), a Catalunya es produeix una clara desacceleració del creixement del nombre d'efectius entre 2007 i 2012, des de taxes molt elevades a principis del període (del 7,0%, 5,4% i 4,2% els anys 2007, 2008 i 2009, respectivament) fins taxes per sota del 2% a partir de 2010. Els anys 2013 i 2014 s'observa una reducció en nivell absolut dels efectius al servei de la Generalitat, que tornen a augmentar, moderadament (en 913 persones), el 2015 (Gràfic 3).

Gràfic 3. Personal al servei de la Generalitat de Catalunya (nombre d'efectius)

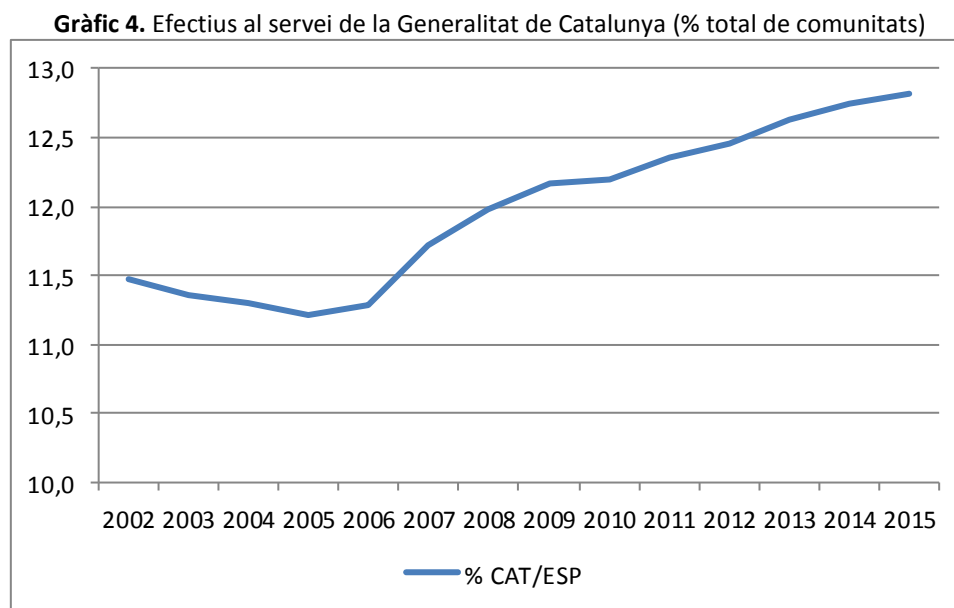


Font: MINHAP

En conjunt, entre 2010 i 2013, període en el que es concentra el gruix de l'ajustament fiscal a Catalunya, el personal al servei de la Generalitat va augmentar un 1,8% acumulat —en comparació amb el 2009. Si es té en compte la reducció observada el 2014 l'augment hauria estat del 0,9% acumulat des del 2010 —enfrent d'un ajustament de la despesa del -16,2% durant el mateix període.

Durant el període 2010—2014 el personal al servei del conjunt de les administracions públiques autonòmiques espanyoles es va reduir un -3,6% en comparació amb el 2009. Per tant, l'esforç d'ajustament en termes de personal ha estat més profund, de

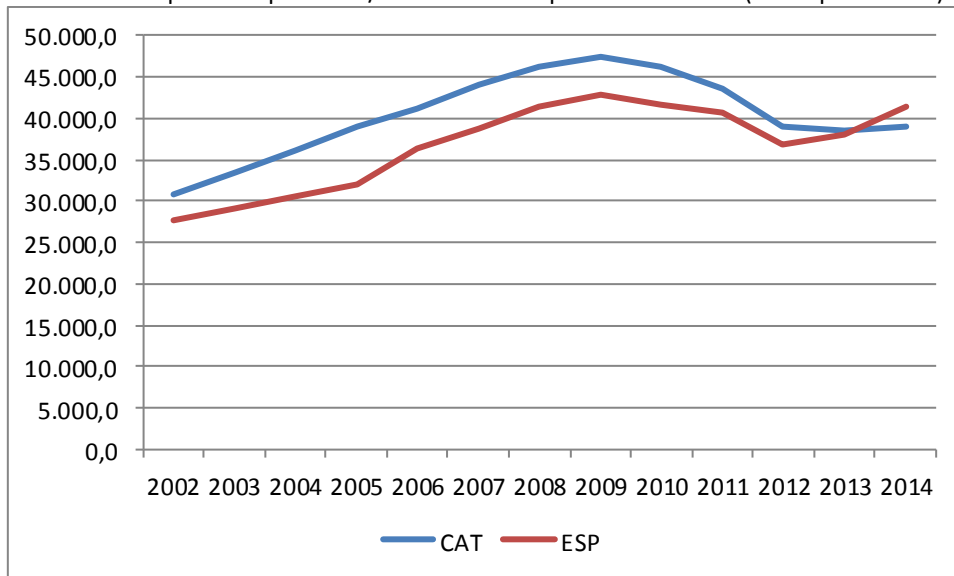
mitjana, fora de Catalunya. Ara bé, cal tenir en compte que el percentatge que representen els efectius al servei de la Generalitat amb relació als efectius totals de les administracions autonòmiques se situa molt per sota del pes demogràfic de Catalunya en el conjunt de l'Estat (a l'entorn del 16%). Aquest diferencial s'ha corregit parcialment al llarg dels últims anys (Gràfic 4), però és encara significatiu. (Una part s'explica pel major pes relatiu dels concerts amb el sector privat a Catalunya.)



Font: elaboració pròpia a partir del MINHAP

Quan considerem l'evolució de les despeses (liquidades) de personal (capítol 1 dels pressupostos públics), s'observa un important ajustament al llarg del període 2010—2014, que a Catalunya es van reduir un -17,2% acumulat en comparació amb el 2009 —lleugerament per sobre del -16,2% de la despesa no financera total durant el mateix període. En el cas del conjunt de comunitats autònomes la reducció ha estat més moderada: del -7,2% durant el mateix període. Com a resultat, la ràtio efectius/despeses de personal al sector públic autonòmic, que havia estat històricament superior a Catalunya en comparació amb el conjunt de comunitats (en línia amb un cost de la vida també superior) s'ha acabat situant lleugerament per sota al final del període (Gràfic 5).

Gràfic 5. Despeses de personal / efectius sector públic autonòmic (euros per efectiu)



Font: elaboració pròpia a partir del MINHAP

Cal advertir que la definició d'efectius utilitzada a la publicació del MINHAP d'on provenen les dades no inclou totes les persones que han prestat serveis laborals per a les administracions autonòmiques i el seu sector públic i que, per tant, han generat despeses de personal. En conseqüència, la ràtio que mostra el Gràfic 5 no s'ha d'interpretar com un indicador de la remuneració salarial mitjana per persona en el sector públic autonòmic. Tanmateix, tant les dades de despesa com les d'efectius són les mateixes per a Catalunya i per al conjunt de comunitats i, per tant, permeten fer comparacions homogènies sobre unes mateixes bases.

3. Condicions de sostenibilitat de les finances públiques: 2016–2020

En aquest apartat es fan servir dos criteris complementaris per avaluar la sostenibilitat de les finances públiques de la Generalitat a llarg termini. El primer és el saldo primari que caldria assolir per establir la ràtio deute públic/PIB en un determinat nivell de referència. És un criteri obvi, ja que un creixement del deute públic sistemàticament per sobre del PIB és evidentment insostenible a llarg termini.

El segon criteri deriva de la normativa europea, tal com s'interpreta al programa d'estabilitat del govern espanyol, que estableix com a objectiu un saldo pressupostari total equilibrat (ingressos no financers igual a despeses no financeres) a mitjà termini. Amb el pla d'estabilitat anterior (el nou encara no ha estat validat formalment per la

Comissió Europea) s'establia com a data límit per assolir l'equilibri pressupostari el 2018. En els escenaris contemplats a continuació aquesta referència temporal es relaxa fins al 2019 o 2020.

A l'apartat 3.1 s'estableix, en primer lloc, un nivell de referència per al deute públic autonòmic, que es compara amb el nivell actual. Seguidament, a l'apartat 3.2 es quantifiquen diferents escenaris que permetrien assolir tant l'objectiu d'un saldo primari consistent amb una ràtio deute públic/PIB estable en el nivell de referència, com l'objectiu d'equilibri pressupostari, sota diferents hipòtesis.

3.1. Deute públic/PIB

Un determinat nivell de deute públic és assumible si la càrrega que representa és suportable i no distorsiona excessivament l'assignació dels recursos al conjunt de l'economia. Aquesta és una qüestió oberta a debat i que depèn, entre d'altres paràmetres, de les perspectives de creixement, dels tipus d'interès, de l'estructura de venciments del deute acumulat i de la naturalesa dels prestadors (nacionals o estrangers). Als efectes d'aquest exercici es prendrà com a referència el nivell establert per als estats en el marc de la UEM, fixat en el 60% del PIB —encara que no tingui necessàriament relació amb paràmetres objectius.

El deute públic de la Generalitat de Catalunya acumulat a desembre de 2015 s'elevava a 72.274 milions d'euros, el que representa un 35,3% del PIB català, per sota del 60% esmentat. Ara bé, donat que una part proporcional del deute públic no autonòmic del conjunt del sector públic espanyol correspon a Catalunya, un criteri seria considerar que el pes del deute autonòmic en el PIB hauria de tendir a ser proporcional al pes que té la despesa pública autonòmica en la despesa pública total.

Per exemple, tenint en compte que l'any 2013 (últim amb dades pressupostàries liquidades definitives) la despesa no financera total de les administracions públiques espanyoles s'elevava a 465.437,0 milions d'euros, i que la despesa no financera del sector públic autonòmic consolidat va ser, el mateix any 2013, de 149.807,1 milions, la segona representa un 32,2% de la primera. Per tant, per al conjunt de comunitats el nivell objectiu del deute públic autonòmic hauria de tendir al 19,3% del PIB (el 32,2% del 60%), proporció que el deute públic autonòmic català excedeix actualment.

De fet, a l'anterior programa d'estabilitat pressupostària del govern espanyol es fixava com a límit per al deute de les comunitats autònomes l'any 2018 —l'exercici en que es pretenia assolir l'equilibri pressupostari— una xifra similar: el 20,9% del PIB. Als

efectes del present exercici es prendrà com a objectiu o nivell de referència a llarg termini de la ràtio deute públic autonòmic/PIB un punt mig: el 20% del PIB.

Cal dir que la càrrega que actualment representa el deute públic autonòmic català s'ha moderat substancialment, en el marc dels acords a que es va arribar amb el Govern espanyol. L'any 2014 els interessos pagats pel deute representaven un 1,1% del PIB català i un 7,0% de la despesa pública no financera del sector públic autonòmic català, amb un tipus nominal mitjà del 3,2%. Com a conseqüència dels acords el pagament d'interessos ha passat de de 2.087 el 2014 a 922 milions d'euros el 2015. (No s'ha d'oblidar, però, que una eventual evolució a l'alça dels tipus d'interès pot tenir un impacte considerable sobre la càrrega que representa el deute públic a llarg termini.)

3.2. Escenaris d'ajustament (comptabilitat nacional)

Per avaluar les condicions que permetrien tendir a estabilitzar el deute en el nivell de referència i, simultàniament, assolir l'equilibri pressupostari, es parteix de les dades liquidades d'ingressos, despeses i dèficit del sector públic autonòmic consolidat que proporciona el MINHAP, calculades en termes de comptabilitat nacional i ajustades a la metodologia SEC —que es la que correspon aplicar en el marc de la UEM. És important advertir que aquestes dades poden diferir significativament de les calculades segons la comptabilitat pública, que són les que s'han utilitzat als apartats anteriors (donat que el MINHAP facilita una sèrie comparativa més llarga amb aquesta segona metodologia).

Amb les sèries disponibles a la web del MINHAP és possible analitzar l'evolució dels ingressos, les despeses i el dèficit, d'acord amb la metodologia de la comptabilitat nacional, entre els anys 2012 i 2015. A la [Taula 1](#) es pot observar com el dèficit de la Generalitat calculat amb els ajustaments SEC se situa per sobre del 2% al llarg de tot el període considerat. També s'observa un augment substancial de la despesa en 2014 i 2015, després de l'ajustament a la baixa registrat el 2013. L'últim exercici disponible, el 2015, registra un dèficit de 5.532 milions d'euros, equivalent al 2,7% del PIB català —igual que el 2014. Aquest dèficit és el resultat d'uns ingressos de 25.689 milions d'euros front unes despeses de 31.221 milions.

Taula 1. Dèficit i deute del sector públic de la Generalitat segons comptabilitat nacional (milions eur. i %)

	PIB	Ingressos	Despeses	Dèficit	Dèf. / PIB	Interessos	Des. - Int.	S. Primari	SP / PIB	Deute	Deute / PIB
2012	196.011,1	29.052,0	33.489,0	-4.437,0	-0,023	1.783,0	31.706,0	-2.654,0	-0,014	52.354,6	0,267
2013	194.267,9	24.988,0	29.132,0	-4.144,0	-0,021	2.113,0	27.019,0	-2.031,0	-0,010	58.179,4	0,299
2014	197.003,7	24.577,0	29.983,0	-5.406,0	-0,027	2.087,0	27.896,0	-3.319,0	-0,017	64.466,2	0,327
2015	204.666,3	25.689,0	31.221,0	-5.532,0	-0,027	922,0	30.299,0	-4.610,0	-0,023	72.274,0	0,353

Font: Elaboració pròpia a partir del MINHAP.

Els tres escenaris que es plantegen en aquest apartat busquen respondre tres preguntes diferents, sota diferents supòsits d'evolució dels ingressos i les despeses:

- El primer (escenari A) respon a la pregunta de quant podria créixer, com a màxim, la despesa pública no financera de la Generalitat, en termes de comptabilitat nacional, per assolir l'equilibri pressupostari amb horitzó 2020 –suposant una reducció inicial del dèficit fins al -1% del PIB el 2016, tal com planteja l'AIReF en un informe fet públic el propassat 25 d'abril.
- El segon (escenari B) respon a la pregunta de quant s'hauria d'ajustar la despesa per reduir el dèficit al -0,7% del PIB el 2016, tal com s'ha demanat públicament des del MINHAP, i quan podria créixer a partir del 2017 per assolir l'equilibri pressupostari amb horitzó 2019.
- El tercer (escenari C) respon a la pregunta de quins ingressos addicionals caldrien, en comparació amb l'escenari A, per tal de conciliar l'objectiu d'equilibri pressupostari a 2020 amb un determinat creixement de la despesa pública en termes reals al llarg del període d'ajustament.

Els tres escenaris permeten contrastar també sota quines condicions seria possible assolir un saldo primari compatible amb l'estabilització tendencial de la ràtio deute públic/PIB envers el nivell de referència (20%).

Les hipòtesis comunes als tres escenaris plantejats són les següents:

- Creixement real del PIB català el 2016 segons previsions de la Cambra (2,9%) i a partir de 2017 i fins a 2020 segons previsions de l'FMI per Espanya. (Per simplificar l'anàlisi, malgrat se suposa que les polítiques d'ajustament aplicades en els diferents escenaris no afecten al creixement del PIB.)
- Creixement de la inflació (variació interanual de l'IPC a desembre) segons previsions de la Cambra per a 2016 (0,6%) i a partir de 2017 i fins a 2020 segons previsions de l'FMI per Espanya.

- Creixement dels ingressos no financers de la Generalitat en línia amb el PIB nominal entre 2017 i 2020, ambdós inclosos. L'any 2016 els ingressos no financers derivats del sistema de finançament augmenten en 1.862,2 milions, segons estimació del MINHAP, i la resta a la mateixa taxa que el PIB nominal.
- Un tipus d'interès nominal mitjà aplicable al deute públic de la Generalitat de l'1,5% al llarg de tot el període 2016-2020, el que suposa una càrrega financera (com a percentatge del PIB) similar a la registrada el 2015.
- Es dedueixen de la base de comparació amb l'exercici 2016 despeses no recurrents del 2015 per valor de 1.700 milions (0,8% del PIB de 2015).

Resultats escenari A

Per aconseguir reduir el dèficit al -1,0% PIB el 2016, sota els supòsits anteriors, cal que el creixement nominal de la despesa no financera no superi l'1,3% amb relació a l'any anterior (una vegada deduïts de la base del 2015 els imports no recurrents per valor de 1.700 milions). A partir del 2017 l'evolució simulada dels ingressos, les despeses, el dèficit i el deute mostra que per assolir l'equilibri pressupostari amb horitzó 2020 les despeses no financeres de la Generalitat podrien créixer, com a màxim, en termes nominals, al mateix ritme que la inflació prevista. És a dir: en termes reals la despesa de la Generalitat s'hauria de *congelar* durant quatre anys seguits (Taula 2).

Taula 2. Escenari A d'evolució d'ingressos, despeses, dèficit i deute. 2016-2020 (milions d'euros i %)

	PIB	Ingressos	Despeses	Dèficit	Dèf. / PIB	Interessos	Des. - Int.	S. Primari	SP / PIB	Deute	Deute / PIB
2012	196.011,1	29.052,0	33.489,0	-4.437,0	-0,023	1.783,0	31.706,0	-2.654,0	-0,014	52.354,6	0,267
2013	194.267,9	24.988,0	29.132,0	-4.144,0	-0,021	2.113,0	27.019,0	-2.031,0	-0,010	58.179,4	0,299
2014	197.003,7	24.577,0	29.983,0	-5.406,0	-0,027	2.087,0	27.896,0	-3.319,0	-0,017	64.466,2	0,327
2015	204.666,3	25.689,0	31.221,0	-5.532,0	-0,027	922,0	30.299,0	-4.610,0	-0,023	72.274,0	0,353
2016	211.829,6	27.551,2	29.719,0	-2.167,9	-0,010	1.084,1	28.634,9	-1.083,8	-0,005	74.441,9	0,351
2017	218.184,5	28.377,7	29.952,0	-1.574,3	-0,007	1.116,6	28.835,4	-457,7	-0,002	76.016,2	0,348
2018	224.730,0	29.229,0	30.264,0	-1.034,9	-0,005	1.140,2	29.123,7	105,3	0,000	77.051,1	0,343
2019	232.370,8	30.222,8	30.716,4	-493,5	-0,002	1.155,8	29.560,6	662,2	0,003	77.544,6	0,334
2020	240.039,1	31.220,2	31.167,2	53,0	0,000	1.163,2	30.004,0	1.216,2	0,005	77.491,6	0,323

Font: Elaboració pròpia a partir dels supòsits considerats i dades del MINHAP.

En aquest escenari el saldo primari pren valor positiu a partir del 2018 i la ràtio deute/PIB se situa en una tendència descendent des del 2016, disminuint fins al 32,3% del PIB el 2020.

Per calcular el valor del saldo primari que seria consistent amb l'estabilització de la ràtio deute públic/PIB s'utilitza la fórmula següent:

$$SP = (D/Y)_{t-1} * [(r - g) / (1 + g)]$$

on *SP* és el saldo primari (amb relació al PIB), *D/Y* és la ràtio deute públic/PIB, *g* és la taxa de creixement del PIB a preus corrents i *r* és el tipus d'interès nominal. Per exemple, si *D/Y* = 20% (valor de referència a llarg termini), *g* = 3,0% i *r* = 1,5%, el valor del saldo primari d'equilibri seria *SP* = -0,3%. És a dir, seria possible estabilitzar la ràtio deute públic/PIB en el nivell de referència amb un dèficit primari del -0,3%. Com es pot observar a la taula, aquest nivell se supera ja el 2017 (-0,2%) i augmenta en anys posteriors fins al 0,5%.

Resultats escenari B

El nou objectiu d'estabilitat pressupostària anunciat pel govern espanyol estableix que el dèficit de les comunitats autònomes s'hauria de reduir fins al -0,7% el 2016. Per altra banda, el govern està negociant amb la Comissió Europea per allargar un any –fins al 2019– el calendari d'ajustament. Amb els supòsits anteriors de comportament del PIB, la inflació, els ingressos fiscals i els tipus d'interès, el resultat de la simulació indica que per assolir aquest objectiu el govern català hauria de reduir la despesa un -1,0% amb relació a l'any anterior –és a dir, uns 300 milions d'euros (descomptant de la base de comparació les despeses no recurrents registrades el 2015). A partir del 2017 la despesa pública s'hauria de congelar en termes reals durant tres anys més –fins al 2019– per tal d'assolir l'equilibri (de fet, el 2019 es tancaria amb un petit superàvit). El saldo primari seria positiu el 2017 i el deute es reduiria fins el 32,3% del PIB el 2020.

Taula 3. Escenari B d'evolució d'ingressos, despeses, dèficit i deute. 2016-2020 (milions d'euros i %)

	PIB	Ingressos	Despeses	Dèficit	Dèf. / PIB	Interessos	Des. - Int.	S. Primari	SP / PIB	Deute	Deute / PIB
2012	196.011,1	29.052,0	33.489,0	-4.437,0	-0,023	1.783,0	31.706,0	-2.654,0	-0,014	52.354,6	0,267
2013	194.267,9	24.988,0	29.132,0	-4.144,0	-0,021	2.113,0	27.019,0	-2.031,0	-0,010	58.179,4	0,299
2014	197.003,7	24.577,0	29.983,0	-5.406,0	-0,027	2.087,0	27.896,0	-3.319,0	-0,017	64.466,2	0,327
2015	204.666,3	25.689,0	31.221,0	-5.532,0	-0,027	922,0	30.299,0	-4.610,0	-0,023	72.274,0	0,353
2016	211.829,6	27.843,0	29.397,1	-1.554,1	-0,007	1.084,1	28.313,0	-470,0	-0,002	73.828,1	0,349
2017	218.184,5	28.678,3	29.618,6	-940,3	-0,004	1.107,4	28.511,2	167,1	0,001	74.768,4	0,343
2018	224.730,0	29.538,7	29.917,8	-379,1	-0,002	1.121,5	28.796,3	742,4	0,003	75.147,5	0,334
2019	232.370,8	30.543,0	30.355,5	187,5	0,001	1.127,2	29.228,3	1.314,7	0,006	74.960,0	0,323

Font: Elaboració pròpia a partir dels supòsits considerats i dades del MINHAP.

Resultats escenari C

Finalment, per conciliar un creixement anual de la despesa pública del 2,0% en termes reals a partir del 2017 amb l'assoliment de l'equilibri pressupostari amb horitzó 2020, partint d'un dèficit del -1,0% el 2016, caldria que els ingressos de la Generalitat creixin un 2,0% *per sobre* del PIB nominal a partir del 2017 i fins el 2020, ambdós inclosos. El saldo primari seria positiu a partir del 2018 i el deute públic cauria al 32,4% del PIB el 2020.

Taula 4. Escenari C d'evolució d'ingressos, despeses, dèficit i deute. 2016-2021 (milions d'euros i %)

	PIB	Ingressos	Despeses	Dèficit	Dèf. / PIB	Interessos	Des. - Int.	S. Primari	SP / PIB	Deute	Deute / PIB
2012	196.011,1	29.052,0	33.489,0	-4.437,0	-0,023	1.783,0	31.706,0	-2.654,0	-0,014	52.354,6	0,267
2013	194.267,9	24.988,0	29.132,0	-4.144,0	-0,021	2.113,0	27.019,0	-2.031,0	-0,010	58.179,4	0,299
2014	197.003,7	24.577,0	29.983,0	-5.406,0	-0,027	2.087,0	27.896,0	-3.319,0	-0,017	64.466,2	0,327
2015	204.666,3	25.689,0	31.221,0	-5.532,0	-0,027	922,0	30.299,0	-4.610,0	-0,023	72.274,0	0,353
2016	211.829,6	27.843,0	30.054,9	-2.211,8	-0,010	1.084,1	28.970,8	-1.127,7	-0,005	74.485,8	0,352
2017	218.184,5	29.235,2	30.870,3	-1.635,1	-0,007	1.117,3	29.753,0	-517,8	-0,002	76.120,9	0,349
2018	224.730,0	30.697,0	31.787,4	-1.090,4	-0,005	1.141,8	30.645,6	51,4	0,000	77.211,4	0,344
2019	232.370,8	32.354,6	32.876,4	-521,8	-0,002	1.158,2	31.718,2	636,4	0,003	77.733,1	0,335
2020	240.039,1	34.069,4	33.994,3	75,1	0,000	1.166,0	32.828,3	1.241,1	0,005	77.658,1	0,324

Elaboració pròpia a partir dels supòsits considerats i dades del MINHAP

En aquest escenari el creixement diferencial dels ingressos per sobre del PIB i de la despesa augmenta progressivament els recursos a disposició de la Generalitat. Com a conseqüència, l'any 2020 els ingressos de la Generalitat serien uns 2.500 milions d'euros (de 2020) superiors als que es preveuen a l'escenari A, el que equival a un 1% del PIB català previst el 2020.

4. Conclusions

D'aquest treball es desprenen dues conclusions principals:

La primera és l'important esforç de consolidació fiscal realitzat a Catalunya al llarg dels últims anys. En termes de comptabilitat pública pressupostària, durant el període de quatre anys 2010–2013 (ambdós inclosos) la despesa pública liquidada va caure un -18,5% en comparació amb el 2009, mentre que els ingressos liquidats registraven un descens acumulat del -15,4%. Per tant, el dèficit públic de la Generalitat (en termes pressupostaris) es va reduir des d'un màxim de 6.760 milions d'euros l'any 2011 a 3.204 milions el 2013.

En especial, es constata un important ajustament de les despeses de personal al llarg del període 2010–2014, que es van reduir un -17,2% acumulat en comparació amb el 2009 —lleugerament per sobre del -16,2% de la despesa no financera total. Al conjunt de comunitats autònomes la reducció ha estat -7,2% durant el mateix període.

Durant 2014 i 2015 s'observa un cert canvi de tendència, amb increments interanuals de la despesa no financera del 2,8% i del 7,4%, respectivament. En canvi, els ingressos han augmentat a una taxa molt inferior. Com a resultat, i segons càlculs del MINHAP, el sector públic de la Generalitat ha tancat l'exercici 2015 amb un dèficit de 5.532 milions d'euros (en termes de comptabilitat nacional), equivalent al 2,7% del PIB català, i amb un deute acumulat de 72.274 milions d'euros —un 35,3% del PIB.

La segona conclusió és que malgrat l'esforç realitzat serà molt difícil complir amb els objectius d'estabilitat pressupostària i garantir la sostenibilitat de les finances públiques de la Generalitat a llarg termini dins l'actual marc de finançament.

Aquesta conclusió es desprèn dels escenaris analitzats. En els dos primers escenaris (A y B) els ingressos de la Generalitat creixen en línia amb el PIB esperat, sota el supòsit de continuïtat dins l'actual sistema de finançament. En l'escenari A cal mantenir la despesa pública congelada en termes reals (descomptant la inflació) durant quatre anys seguits a partir del 2017 per aconseguir equilibrar el pressupost amb horitzó 2020, començant amb una reducció del dèficit fins al -1,0% el 2016. A l'escenari B es parteix d'una reducció del dèficit el 2016 fins al -0,7%, el que implica una reducció de la despesa del -1,0% amb relació al 2015, i s'arriba a l'equilibri el 2019 congelant la despesa pública en termes reals durant tres anys més, a partir del 2017.

El principal problema que plantegen aquests dos escenaris és la dificultat que representa congelar la despesa pública real durant tres o quatre anys. Seria difícilment assumible des del punt de vista social (tensió creixent als serveis bàsics més infradotats), econòmic (impacte sobre la competitivitat d'una inversió pública en mínims) i polític (conflicte institucional en un clima de rebuig a les polítiques d'austeritat). L'AIReF ja va advertir (juliol de 2015) que Catalunya requereix una senda d'ajustament cap a l'estabilitat pressupostària més gradual que la establerta a l'anterior programa d'estabilitat —juntament amb Balears, Extremadura, Múrcia i València. També ha insistit en que els objectius han de ser exigents però factibles, perquè l'incompliment recurrent d'objectius no factibles erosiona la credibilitat de les regles fiscals.

Fixar com a horitzó per l'ajustament fiscal els anys 2019 o any 2020 —per comptes del 2018— seria un primer pas, condicionat al resultat de les negociacions en curs amb la

Comissió Europea. Ara bé, un allargament del període de compliment seria condició necessària però no suficient per garantir un procés d'ajustament fiscal que fos realment assumible. Les condicions addicionals per garantir la sostenibilitat de la hisenda pública catalana amb horitzó 2020 passen, en primer lloc, per una distribució de la càrrega de l'ajustament entre nivells d'administració més proporcional al pes relatiu de cada subsector en la despesa pública total. També caldria tenir en compte l'impacte de les competències específiques assumides per les diferents autonomies.

Però sobretot seria necessari augmentar significativament els ingressos no financers de la Generalitat, d'un sol cop o gradualment durant un període plurianual. Només d'aquesta forma seria possible conciliar el necessari ajustament fiscal amb un creixement moderat però sostingut de la despesa pública en termes reals. Aquesta condició es quantifica a l'escenari C en un augment dels ingressos a disposició de la Generalitat, addicional al que es pot esperar del creixement econòmic amb el sistema actual, no inferior a l'1% del PIB català amb horitzó 2020.

Segurament hi ha un cert marge per augmentar els ingressos potenciant la lluita contra el frau i l'evasió fiscal. Mentre que per la banda de les despeses es podrien renegociar els interessos del FLA. Ara bé, descartant un augment unilateral de la pressió fiscal autonòmica, per augmentar significativament els ingressos de la Generalitat serien necessaris canvis institucionals profunds, que afrontin la situació d'infr finançament específica de Catalunya.

El problema financer i la qüestió territorial estan estretament vinculats. El nou govern de l'Estat que eventualment es constitueixi i l'actual govern català tenen la responsabilitat conjunta d'acordar mesures que garanteixin la viabilitat de la hisenda pública catalana –amb independència dels acords o desacords polítics en altres aspectes. Això passa per plantejar qüestions fonamentals com la distribució de responsabilitats sobre la recaptació i gestió dels ingressos, els criteris de repartiment, l'aportació de l'Estat al conjunt del sistema i les necessitats associades amb la naturalesa de les competències assumides per cada nivell administració. En especial, caldria tenir en compte la concentració de les despeses socials més bàsiques en el nivell autonòmic, les necessitats en matèria d'inversió pública i el diferencial en el cost de la vida als diferents territoris.

Annex: fonts estadístiques

Apartat 2.1. Gràfics 1 i 2

Ingressos i despeses 2000-2014: MINHAP (*Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Liquidación de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas 2000-2014*).

Ingressos i despeses 2015: estimació pròpia a partir de MINHAP (*Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Datos de ejecución presupuestaria mensual de las Comunidades Autónomas*).

PIB 2000-2015: INE (*Contabilidad Regional de España*).

Apartat 2.2. Gràfics 3 i 4

Efectius 2002-2015: MINHAP (*Resumen de la evolución de los efectivos de las Administraciones Públicas. Datos publicados en el Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas - RCP a 01 de Enero*).

Apartat 2.2. Gràfic 5

Despeses de personal 2002-2014: MINHAP (*Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Liquidación de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas 2000-2014. Capítulo 1*).

Apartat 3.1

Deute públic autonòmic: BDE (*Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Comunidades Autónomas. Datos a diciembre del año de referencia*).

Apartat 3.2. Taula 1

Ingressos, despeses i interessos 2012-2015: IGAE (MINHAP) (*Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras del subsector Administración Regional. Detalle por comunidades*).

Deute públic 2012-2015: BDE (*Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Comunidades Autónomas. Datos a diciembre del año de referencia*).

PIB: INE (*Contabilidad Regional de España*).