

M

Monografies

El procés de consolidació fiscal (III): Evolució del dèficit i del deute de la Generalitat de Catalunya

Número 21
2016

Monografies

Número 21/2016

© **Generalitat de Catalunya. Departament d'Economia i Coneixement**



Aquesta obra està subjecta a una llicència Creative Commons del tipus reconeixement d'autoria, usos no comercials i sense obra derivada.

Resum de la llicència:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/deed.ca>

Llicència completa:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Redacció

Montse Bassols, Pere Bonet, Elena Idoate i Valèria Molina (Direcció General d'Anàlisi i Seguiment de les Finances Públiques). Quirze Cabré i Alba Currià (Direcció General de Política Financera, Assegurances i Tresor).

Edició

Direcció General d'Anàlisi i Seguiment de les Finances Públiques

Passeig de Gràcia, 19.

08007 Barcelona

<http://economia.gencat.cat>

Maquetació

Pilar Noguero

Disseny gràfic

Enric Jardí

Índex

Introducció	5
1. L'evolució del dèficit de les administracions públiques	6
1.1. El dèficit del conjunt de les administracions públiques	6
1.2. Els ingressos i les despeses per nivells de govern	17
1.3. L'ajust per nivells de govern en el període 2010-2014	28
1.4. L'ajust estructural per nivells de govern en el període 2010-2014	33
2. Els ingressos i despeses del sector públic administratiu de la Generalitat	42
2.1. Els ingressos no financers	42
2.2. Les despeses no financeres	49
2.3. El resultat pressupostari	54
3. El dèficit en termes SEC	57
3.1. Marc normatiu i l'aplicació de la normativa estatal	57
3.1.1. El marc legislatiu europeu	58
3.1.2. La regulació estatal	60
3.1.3. La normativa autonòmica	65
3.2. Del resultat pressupostari al dèficit SEC	65
3.3. Evolució del dèficit SEC i el procés de consolidació fiscal	71
3.3.1. Evolució del dèficit SEC	71
3.3.2. El procés de consolidació fiscal	76
3.4. Dèficit cíclic i dèficit estructural	79
4. El deute de la Generalitat de Catalunya	82
4.1. Marc normatiu	82
4.2. L'evolució de l'endeutament SEC	84
4.3. Mecanismes extraordinaris de liquiditat	88
4.4. L'estructura i el cost del deute	91
4.5. El deute no SEC i passius contingents	94

4.6. La política d'endeutament	95
4.6.1. L'emissió de valors	95
4.6.2. La formalització de préstecs	97
4.6.3. Instruments financers	98
4.6.4. La qualificació del deute de la Generalitat	99
5. Conclusions	102

Introducció

En els darrers anys la Generalitat ha estat immersa en un procés de consolidació fiscal amb l'objectiu de reduir el dèficit públic i garantir la sostenibilitat financera a mig i llarg termini. Aquest procés ha suposat la implementació d'una sèrie de mesures, tant des del vessant dels ingressos com de les despeses; així, i pel que respecta als ingressos, s'han modificat algunes de les figures tributàries, se n'han creat de noves, i s'ha dut a terme una política de concessió i venda d'actius. Pel que fa a les despeses, les mesures dutes a terme han estat principalment en matèria de remuneracions de personal, d'inversions i de mesures encaminades a millorar l'eficiència en la prestació dels serveis públics. Com a resultat de totes aquestes mesures, el dèficit de la Generalitat s'ha reduït de forma considerable. En el 2010 el dèficit va ser del 4,48% del PIB i en el 2014 del 2,75%, una disminució d'1,7 punts del PIB, cosa que indica un important procés d'ajust. A més a més, cal tenir en compte que aquest procés s'ha dut a terme en un context econòmic desfavorable, ja que l'evolució de l'economia no ha contribuït al creixement de la recaptació d'impostos, sinó tot al contrari, i ha pressionat les despeses de caràcter social. A l'anterior s'afegeix l'augment dels pagaments en concepte d'interessos, motivat per la crisi financera, la desconfiança dels mercats respecte al deute sobirà i l'augment del volum de deute.

L'anàlisi del procés de consolidació fiscal de la Generalitat s'emmarca en el del conjunt d'administracions públiques, i especialment en el de les CA. Per aquest motiu, en el primer capítol d'aquest document s'analitza l'evolució del dèficit públic del conjunt de les administracions públiques espanyoles, així com dels diferents nivells d'administració al llarg del període 2003-2014. En el període 2010-2014 s'aprofundeix en l'anàlisi, perquè és en aquests anys quan ha tingut lloc el procés de consolidació fiscal. En els capítols 2 i 3 del document s'exposen i analitzen les dades corresponents a la Generalitat de Catalunya al llarg del període 2003-2014 amb l'objectiu d'avaluar més específicament el seu procés de consolidació fiscal. En el capítol 4, es mostra l'evolució, així com la composició i els factors que expliquen el volum de deute de la Generalitat de Catalunya. S'ha de tenir en compte que l'endeutament és la segona variable que es pren en consideració a l'hora d'avaluar la sostenibilitat de les finances públiques en el marc del Protocol de Dèficit Excessiu (PDE). Finalment, s'inclou un apartat de conclusions on es destaquen els resultats més rellevants fruit d'aquest treball.

1.

L'evolució del dèficit de les administracions públiques

Aquesta monografia s'inicia amb una anàlisi del dèficit del conjunt de les administracions públiques espanyoles i es fa una referència explícita a l'evolució dels diferents subsectors que formen part de les administracions públiques: l'Administració central, la Seguretat Social, les CA i les corporacions locals.

L'anàlisi presentada en aquest capítol emmarca la resta de la monografia sobre l'evolució del dèficit i el deute de la Generalitat de Catalunya.

1.1.

El dèficit del conjunt de les administracions públiques

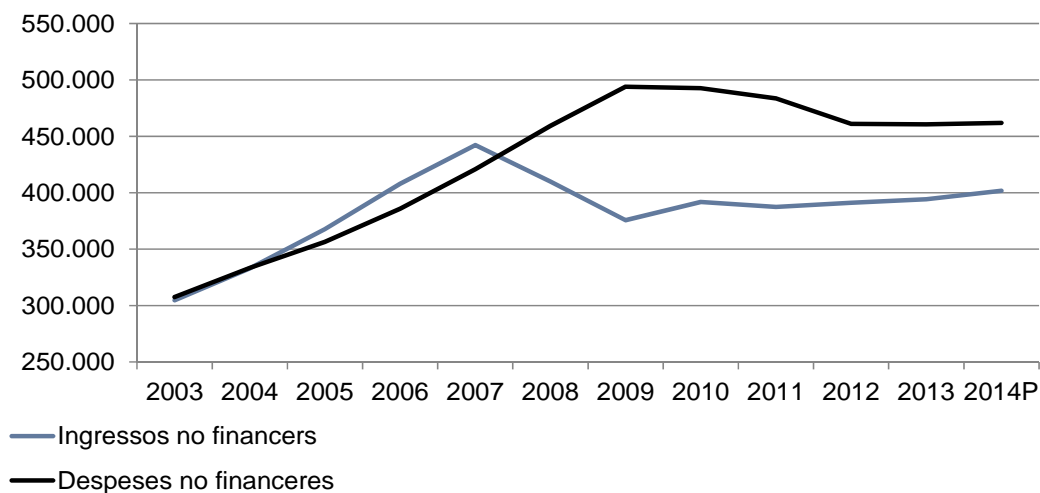
En l'actualitat les administracions públiques espanyoles presenten un dèficit superior al 3% del PIB i, per aquest motiu, l'estat espanyol es troba immers en el que s'anomena Procediment de Dèficit Excessiu, que exigeix presentar a la Comissió Europea un Programa Estabilitat que reconduïx les finances públiques a la senda marcada.

Des d'una perspectiva temporal més àmplia, les dades del període 2003-2007 mostren que el resultat de les administracions públiques espanyoles era de superàvit o d'un dèficit molt reduït. El context econòmic d'aquell moment va propiciar un increment continuat dels ingressos públics que va anar acompanyat d'un augment en paral·lel de les despeses. Tal com mostra el gràfic 1.1, el desajust en els comptes públics s'inicia l'any 2008 amb una reducció sobtada dels ingressos sense que les despeses segueixin la mateixa tendència.

De l'evolució dels ingressos i despeses no financeres es desprèn el dèficit no financer que es mostra en el gràfic 1.2. Al principi del període s'observa com la situació dels comptes públics és considerablement positiva, amb un superàvit destacable en els anys 2005, 2006 i 2007. Posteriorment els comptes presenten un resultat deficitari, que assoleix el màxim l'any 2009, amb l'11% del PIB. L'any 2010, el dèficit es redueix fins al 9,3% del PIB i l'any 2011 es manté relativament estable, per caure fins al 6,7% del PIB l'any 2012, exercici en què s'observa la reducció més intensa. L'any 2013 el dèficit cau fins al 6,4%

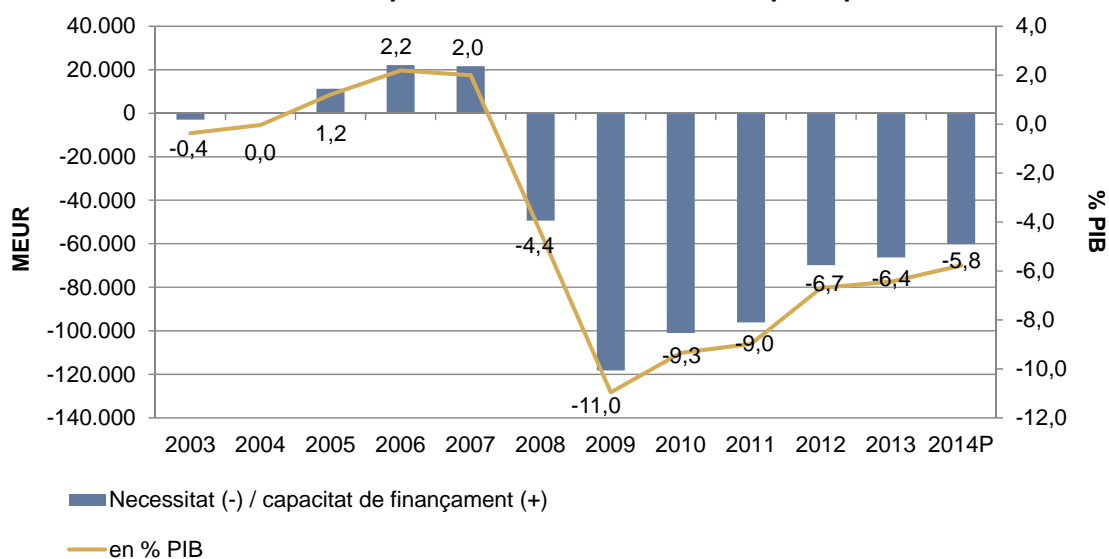
i l'any 2014 se situa en el 5,8% del PIB, gairebé la meitat del dèficit registrat l'any 2009.

Gràfic 1.1 Ingressos i despeses no financeres de les administracions públiques (MEUR)



Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat. IGAE

Gràfic 1.2. Evolució del dèficit públic de les administracions públiques



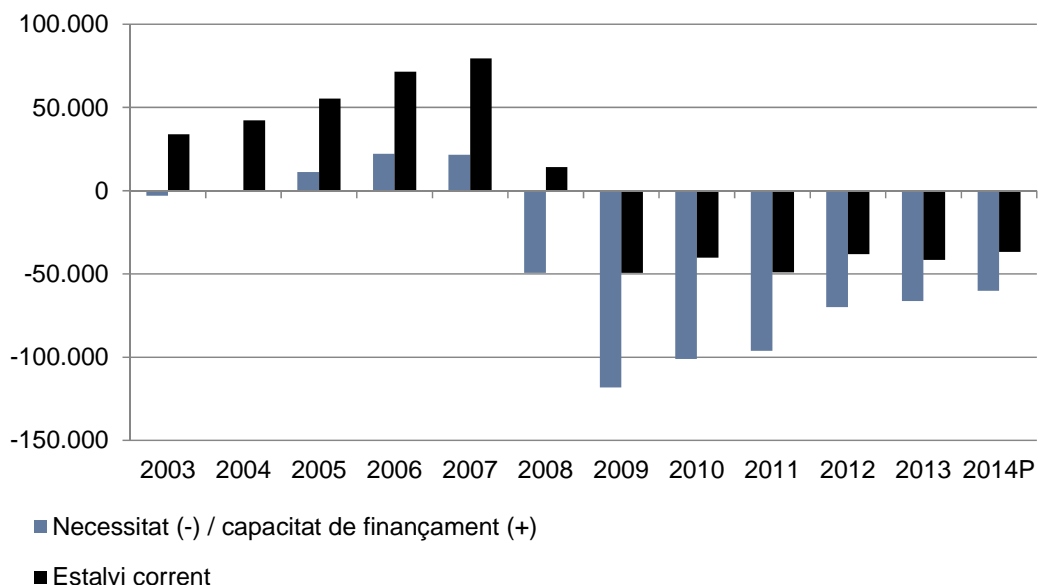
Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat. IGAE

Per entendre l'evolució del dèficit no financer és interessant observar el comportament de l'estalvi corrent, és a dir, la diferència entre ingressos corrents i despeses corrents. Un signe positiu de l'estalvi corrent indica que els ingressos corrents cobreixen la totalitat de les despeses corrents i que, per tant, no s'ha de recórrer a l'endeutament per finançar aquest tipus de despeses. En aquest sentit, convé assenyalar que existeix un elevat consens en què, atenent a criteris d'ortodòxia financera, l'endeutament només s'hauria de destinar a finançar operacions de capital i, més concretament, a aquelles que

tenen garantida la seva sostenibilitat, en termes financers i/o socials.

El gràfic 1.3 mostra el sobtat canvi de tendència en l'estalvi corrent del conjunt de les administracions públiques espanyoles i en la necessitat o capacitat de finançament. Fins el 2007 les administracions públiques tenien un estalvi corrent positiu i es generaven recursos per finançar les inversions. Paral·lelament, el saldo pressupostari era positiu o presentava un dèficit molt reduït. L'any 2008 l'estalvi corrent es redueix dràsticament i el resultat dels comptes públics passa a ser deficitari. A partir del 2009 l'estalvi corrent presenta signe negatiu, de manera que els ingressos corrents han estat insuficients per finançar les despeses de la mateixa naturalesa, i ha calgut recórrer a l'endeutament per finançar aquest diferencial.

Gràfic 1.3. Evolució del saldo pressupostari i de l'estalvi corrent (MEUR)



Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat. IGAE

D'ençà l'any 2009 l'estalvi corrent no presenta una millora rellevant, amb un percentatge de cobertura de les despeses corrents per ingressos corrents d'entorn al 90%. Es pot afirmar doncs, que la reducció del dèficit que ha tingut lloc en els darrers anys ha vingut explicada per l'ajustament de les operacions de capital, atès que la despesa corrent s'ha vist afectada pels estabilitzadors automàtics amb un augment de les despeses en prestacions econòmiques, així com per un increment dels pagaments per interessos, com a conseqüència de la crisi econòmica i financera. Aquests augments han compensat, amb escreix, la reducció en la resta de despeses corrents, tal i com es posarà de relleu més endavant.

Per analitzar més detalladament l'evolució del dèficit de les administracions públiques, a continuació s'exposen els trets més rellevants dels seus ingressos i despeses.

L'anàlisi dels ingressos no financers evidencia com en el període 2003-2007 presenten una evolució molt positiva amb un creixement interanual mig del 9,8%, amb taxes elevades per a tots els ingressos, i especialment, en el cas dels impostos sobre la renda que creixen a un ritme del 15,1%. Posteriorment, en els anys 2007-2010, els ingressos es redueixen a una taxa interanual del 4%, amb diferències importants entre impostos, on es destaquen els impostos sobre la renda que davallen un 9,8% interanual.

En els darrers quatre anys, 2010-2014, els ingressos no financers tenen un creixement moderat amb una taxa interanual del 0,6%, que s'explica per dues causes contraposades: les mesures d'ingressos implementades per incrementar els recursos i l'impacte negatiu del cicle econòmic en la recaptació.

Quadre 1.1. Evolució dels ingressos no financers

% variació interanual	2003-2007	2007-2010	2010-2014	2003-2014
Impostos sobre la renda	15,1	-9,8	0,9	2,7
IVA	8,1	-2,9	2,6	3,0
Altres impostos	8,1	-5,7	1,7	1,9
Cotitzacions socials	7,6	0,3	-1,5	2,2
Resta ingressos	7,6	-0,3	1,9	3,3
Total	9,8	-4,0	0,6	2,5
PIB	7,7	0,0	-0,9	2,4

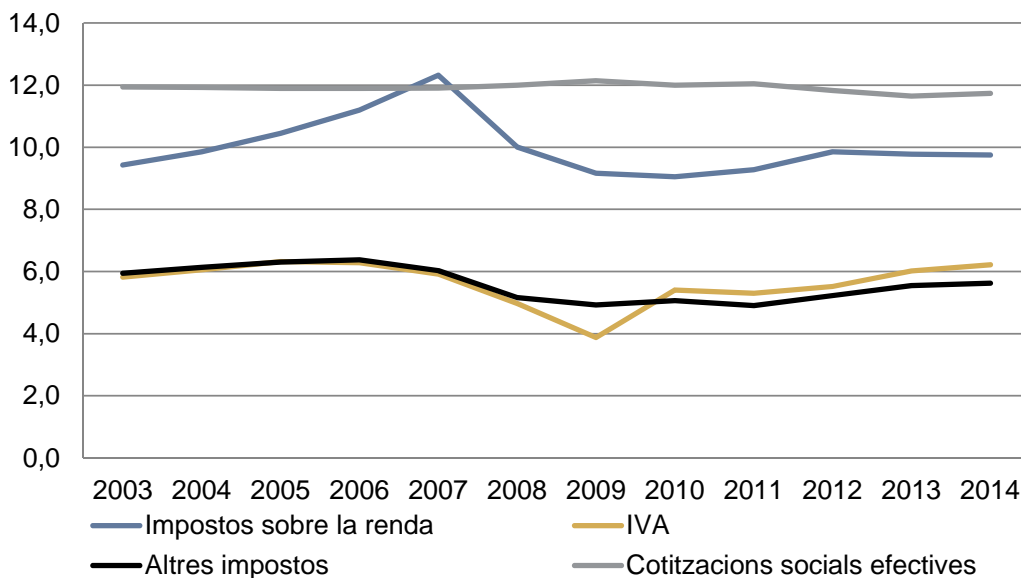
Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat. IGAE

Per al conjunt del període els ingressos no financers tenen un increment interanual del 2,5%, dada que posa de manifest que l'impacte de la crisi en els ingressos ha estat compensada per l'augment de tipus impositius, així com per la creació de nous tributs. L'Estat ha augmentat els tipus de l'IVA i ha creat el gravamen complementari de l'IRPF; i les CA ha incrementat els tipus en figures com l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats o el tram autonòmic de l'impost sobre hidrocarburs, alhora que s'han creat i/o augmentat els tributs propis.

En el període 2007-2009 es produeix un desequilibri en les finances públiques pel fort decrement dels ingressos que cauen del 41% del PIB, l'any 2007, al 35% el 2009. A partir de l'any 2012 s'estabilitzen i se situen en torn al 38% del PIB, gràcies a l'augment dels tipus impositius

de figures de fort poder recaptatori, com són l'IVA i l'IRPF. En el gràfic 1.4 es presenta l'evolució dels impostos en percentatge sobre el PIB. En ell s'observa que els ingressos per impostos sobre la renda, que l'any 2007 representaven el 12,3% del PIB, cauen fins al 9,1% del PIB el 2010. A partir d'aquest any s'estabilitzen i l'any 2014 suposen el 9,7% del PIB. Per la seva banda l'IVA, que l'any 2006 suposa el 6,3% del PIB, cau fins al 3,9% el 2009, any a partir del qual es produeix una recuperació i l'any 2014 assoleix el 6,2% del PIB. La resta d'impostos, amb un pes sobre el PIB del 6,4% l'any 2006, cauen fins al 4,9% en 2011, moment a partir del qual es recuperen fins al 5,6% el 2014. Per últim, el pes de les cotitzacions socials en el PIB presenta mínimes oscil·lacions, amb un rang entre els valors màxim i mínim de tan sols 0,5 punts i amb el valor més baix en els darrers anys del període.

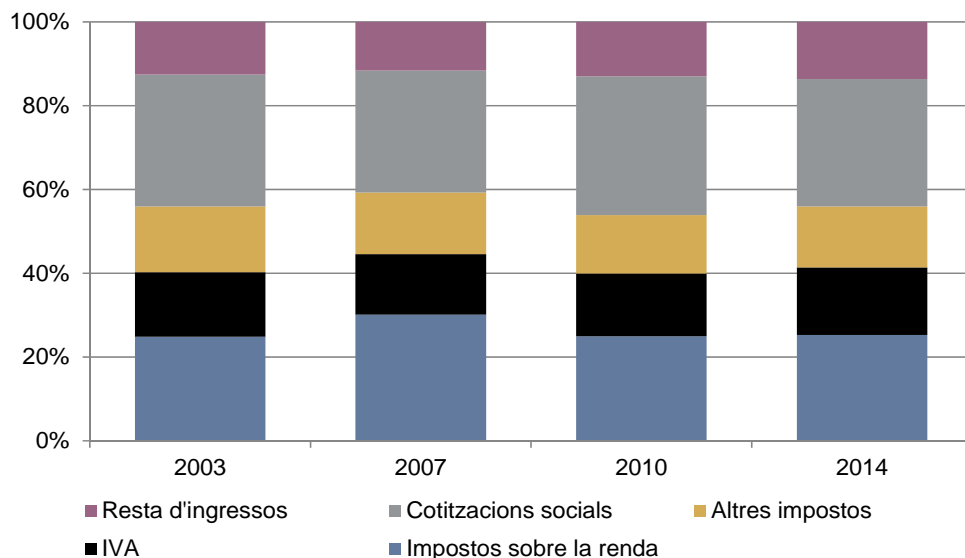
Gràfic 1.4. Evolució dels ingressos impositius (% PIB)



Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat. IGAE

Tot i que al llarg d'aquests anys no s'ha produït un canvi en l'estructura d'ingressos, sí s'han observat diferències més o menys significatives entre anys, per als grans blocs d'ingressos. Com recull el gràfic 1.5 en el període 2003-2014 els impostos sobre la renda, que aporten de mitjana un 26,3% dels ingressos no financers, presenten un pic del 30,1% l'any 2007. L'IVA que aporta el 14,8% dels ingressos en el conjunt del període, mostra un màxim del 16,1% l'any 2014. Les cotitzacions socials amb una mitjana del 31,4% del total, presenten un descens de gairebé tres punts entre el 2010 i el 2014 (del 33,1% al 30,4%).

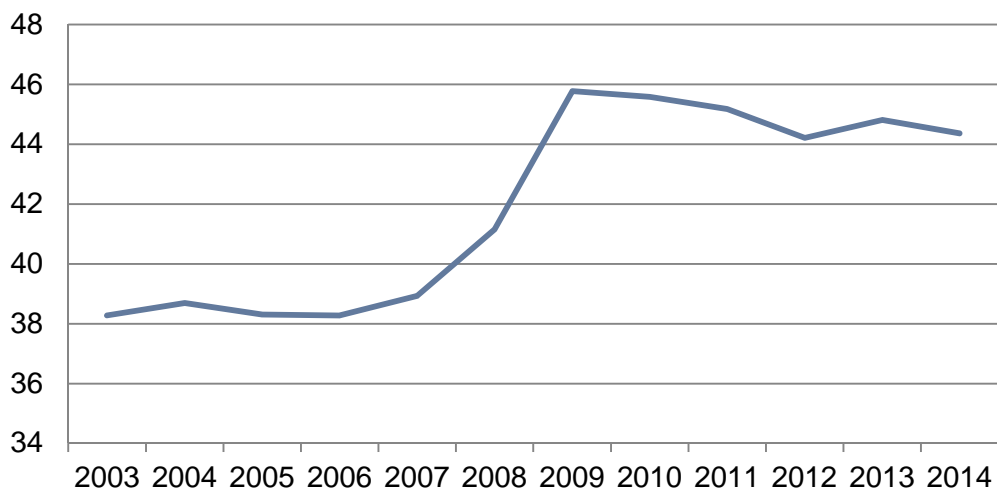
Gràfic 1.5. Composició dels ingressos no financers



Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat. IGAE

Pel que respecta a les despeses, entre el 2003 i el 2007, el seu pes sobre el PIB es manté entorn al 38-39% del PIB. Posteriorment, en tan sols dos anys la seva participació s'incrementa entre 7 i 8 punts. A partir del 2010, any en què s'inicia la contenció de la despesa, el seu pes en el PIB es modera i a partir del 2012 s'estabilitza entorn al 44-45% del PIB, entre 6 i 7 punts per sobre del pes dels ingressos en el PIB.

Gràfic 1.6. Evolució de la despesa no financera (% PIB)



Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat. IGAE

En conjunt, entre el 2003 i el 2014 les despeses no financeres creixen a una taxa interanual del 3,8%. En el període 2003-2010 la taxa de creixement interanual és del 7%, mentre que en els anys posteriors, fins el 2014 les despeses es redueixen anualment un 1,6%.

Quadre 1.2. Evolució de les despeses no financeres

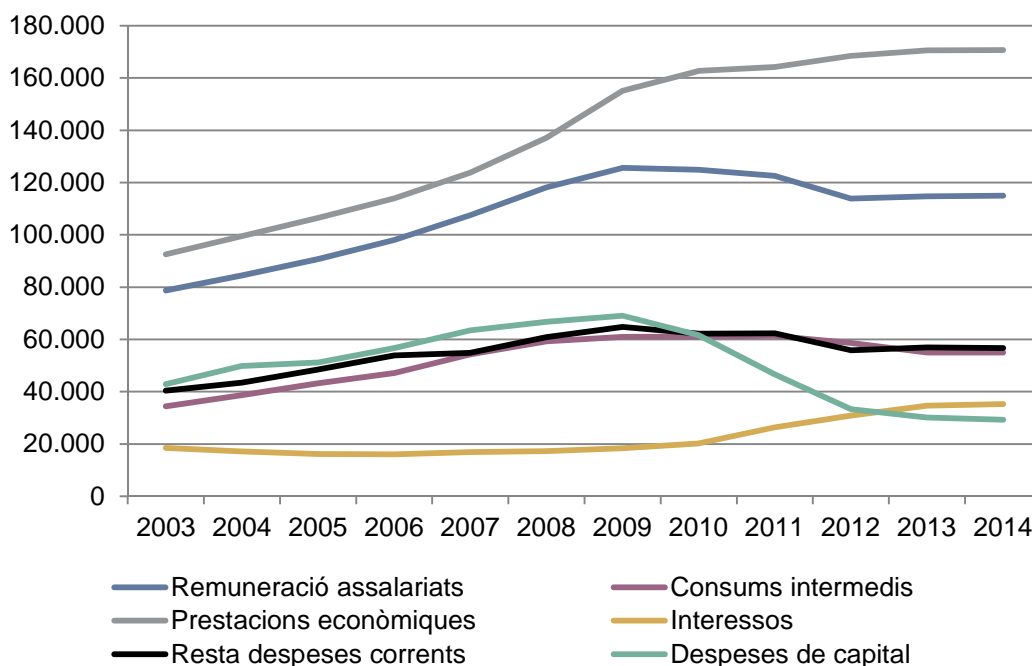
% variació interanual

	2003-2010	2010-2014	2003-2014
Remuneració assalariats	6,8	-2,1	3,5
Consums intermedis	8,5	-2,6	4,4
Prestacions econòmiques	8,4	1,2	5,7
Interessos	1,3	14,9	6,1
Resta despeses corrents	6,3	-2,3	3,1
Despeses corrents	7,2	0,1	4,6
Despeses de capital	5,3	-17,0	-3,4
Total	7,0	-1,6	3,8

Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat. IGAE

Si s'analitza la seva composició, s'observa com en el primer període els interessos són els que tenen un creixement inferior, de l'1,3%, mentre que la resta de despeses presenten increments superiors, entre el 5,3% de les despeses de capital i el 8,5% dels consums intermedis.

Gràfic 1.7. Evolució de les despeses no financeres (MEUR)

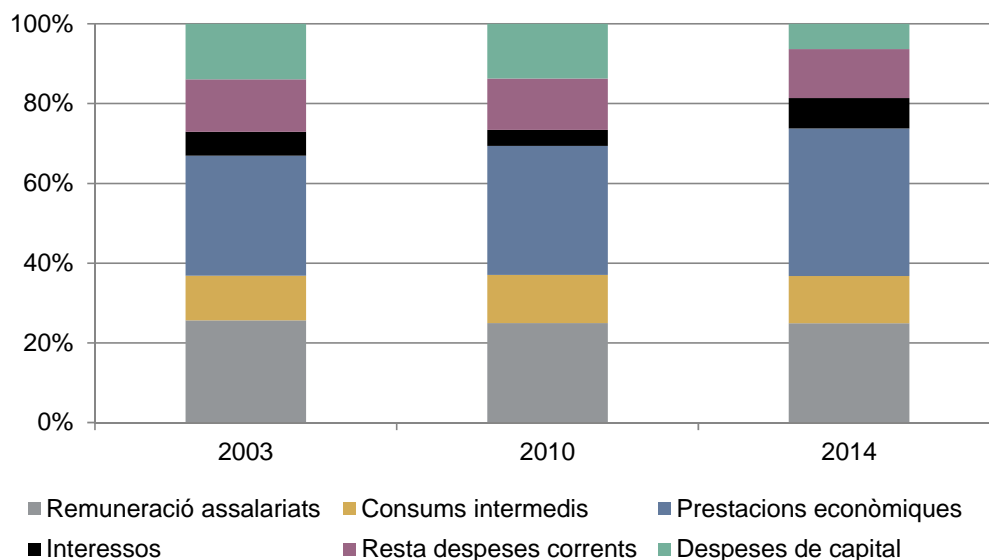


Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat. IGAE

Entre els anys 2010 i 2014, l'evolució per categories és significativament diferent i els interessos experimenten un creixement interanual del 14,9%; les prestacions econòmiques creixen un 1,2%; i les despeses de capital cauen a una taxa interanual del 17%, de forma que l'any 2014 les operacions de capital representen, tan sols, un 47% de les realitzades l'any 2010. La resta de despeses mostra disminucions en les seves taxes de creixement interanual del 2,3%. Com a conseqüència d'aquesta evolució la composició de les despeses

s'ha vist modificada i les prestacions econòmiques han guanyat pes en el total de la despesa i passen de representar el 30,1% l'any 2003 al 36,9% l'any 2014. El mateix succeeix amb els interessos, amb una participació que creix des del 6% al 7,5%. Contràriament, les despeses de capital s'han reduït considerablement, i en el darrer any representen tan sols un 6,5% del total, enfront al 13,9% del 2003.

Gràfic 1.8. Distribució percentual de les despeses no financeres



Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat. IGAE

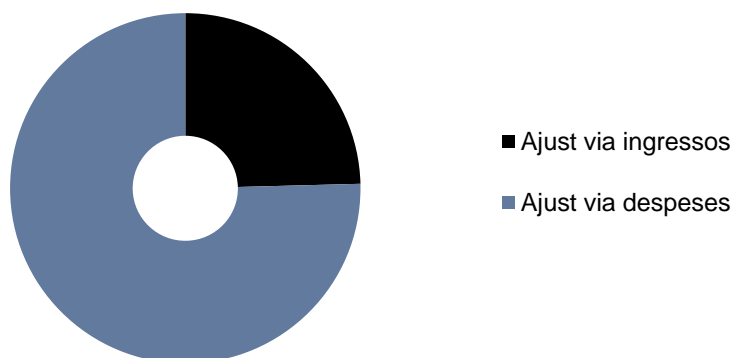
En resum, des del vessant de la despesa el desajust dels comptes de les administracions públiques s'explica per:

- el comportament procíclic de la despesa en els anys anteriors al 2007, amb un creixement en consonància amb l'evolució de l'economia;
- la política econòmica expansiva que s'aplica en els anys 2008 i 2009 per contrarestar l'impacte negatiu de la crisi en l'economia;
- l'impacte dels estabilitzadors automàtics, i més concretament, l'increment de les despeses en prestacions socials per desocupació com a conseqüència de les elevades taxes d'atur;
- l'augment de les despeses en concepte d'interessos, degut- en un primer moment- a la crisi dels mercats financers i del deute sobirà que va suposar un augment notable dels tipus d'interès i, més tard, al fort increment del volum de deute que passa del 39% del PIB al 98% en tan sols sis anys (del 2008 al 2014).

A partir de tot l'anterior es pot afirmar que el procés de consolidació fiscal de les administracions públiques espanyoles realitzat en el període 2010-2014, i que ha permès reduir el dèficit en 40.925 milions d'euros i passar de l'11% del PIB al 5,8%, ha estat el resultat d'un

increment dels ingressos en 10.061 milions d'euros i una reducció de les despeses de 30.864 milions, amb una contribució a l'ajust del 25% i 75%, respectivament.

Gràfic 1.9. L'ajust de les administracions públiques. 2010-2014 (%)



Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat. IGAE

Quadre 1.3. El procés de consolidació de les administracions públiques (MEUR)

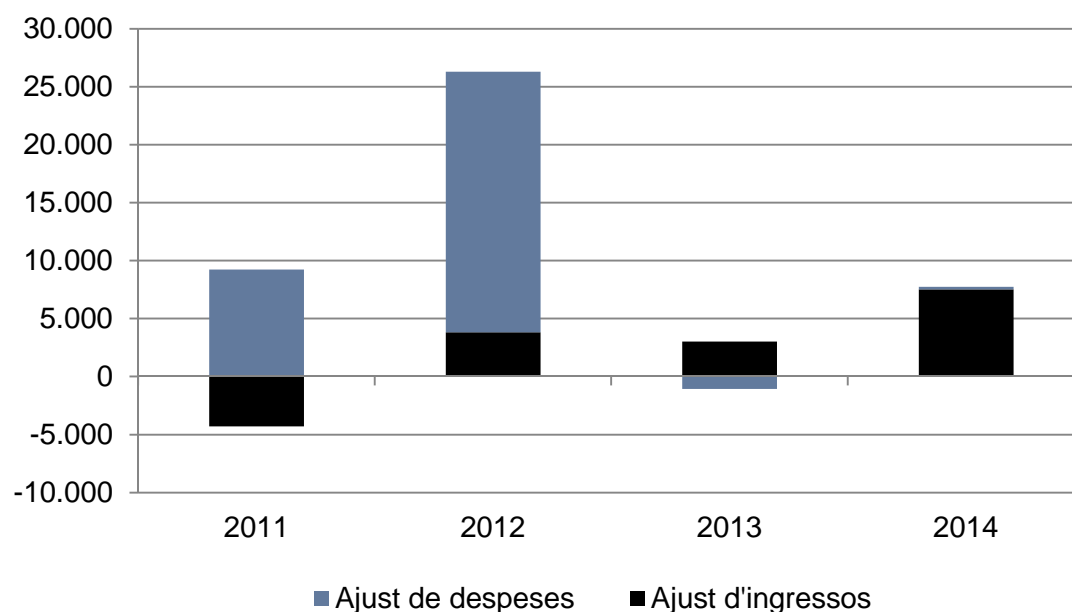
	Ingressos no financers	Despeses no financeres	Dèficit	Variació	Procés de consolidació			
					Via ingressos		Via despeses	
					M€	% s/ajust	M€	% s/ajust
2010	391.661	492.714	-101.053					
2011	387.353	483.481	-96.128	4.925	-4.308	-87,5	-9.233	187,5
2012	391.168	461.003	-69.835	26.293	3.815	14,5	-22.478	85,5
2013	394.196	462.058	-67.862	1.973	3.028	153,5	1.055	-53,5
2014	401.722	461.850	-60.128	7.734	7.526	97,3	-208	2,7
2010-2014	--	--	--	40.925	10.061	24,6	-30.864	75,4

Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat. IGAE

Anualment, l'ajust presenta diferències importants tant per l'import com pel tipus d'ajust. Destaca l'any 2012 amb un ajust de 26.293 milions d'euros, la major part dels quals és via despeses. La resta dels anys l'ajust és notablement inferior, i mentre a l'any 2011 es concentra en les despeses, en els anys 2013 i 2014 s'explica bàsicament per la via dels ingressos.

Quant a la contribució de les diferents categories d'ingressos, convé destacar la importància de l'IVA que ha aportat 6.230 milions d'euros, un 62% de l'increment d'ingressos observat en el període. Per la seva banda, els recursos per impostos sobre la renda s'incrementen en 3.621 milions d'euros. Tot i que el seu impacte, en termes quantitius és menor, no s'ha de menystenir els ingressos obtinguts a partir

Gràfic 1.10. Distribució temporal de l'ajust (MEUR)



Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat. IGAE

de l'impost sobre béns immobles amb un increment superior als 3.000 milions d'euros; dels impostos sobre producció d'energia elèctrica, combustible nuclear utilitzat o residus radioactius i el seu emmagatzematge que han incrementat els ingressos en més de 1.500 milions; o l'impost de patrimoni que amb la seva recuperació ha permès uns ingressos addicionals de prop de 1.300 milions d'euros.

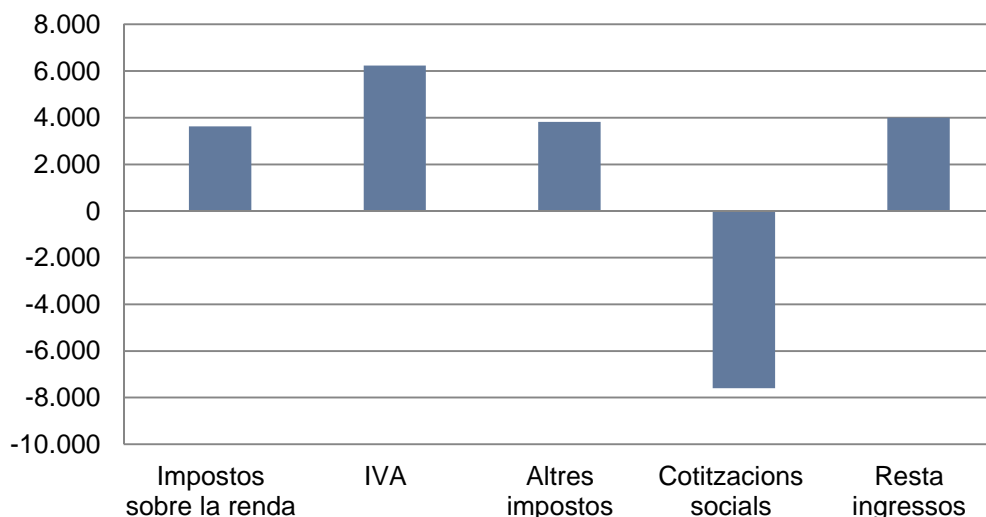
Quadre 1.4. Composició de l'ajust via ingressos

	2010	2014	Variació		Distribució
	M€	M€	M€	%	
Impostos sobre la renda	97.859	101.480	3.621	3,7	36,0
IVA	58.458	64.688	6.230	10,7	61,9
Altres impostos	54.715	58.534	3.819	7,0	38,0
Cotitzacions socials	129.733	122.129	-7.604	-5,9	-75,6
Resta ingressos	50.896	54.891	3.995	7,8	39,7
Total	391.661	401.722	10.061	2,6	100,0

Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat. IGAE

Per la via de les despeses, s'observa com la contenció de les operacions de capital expliquen el 100% de l'esforç realitzat. Tot i que les despeses corrents s'incrementen en 1.516 milions d'euros, cal assenyalar que aquest és el resultat de comportaments de signe contrari en els diferents components de la despesa. Així, les despeses salarials, en

Gràfic 1.11. Contribució a l'ajust dels diferents tipus d'ingressos (MEUR)



Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat. IGAE

consums intermedis i altres despeses experimenten reduccions significatives (9.946 milions d'euros; 6.093 milions, i 5.450 milions, respectivament), que es veuen compensades per l'increment de 15.043 milions d'euros en els interessos i de 7.692 milions en les prestacions econòmiques, bàsicament prestacions per atur.

Quadre 1.5. Composició de l'ajust via despeses

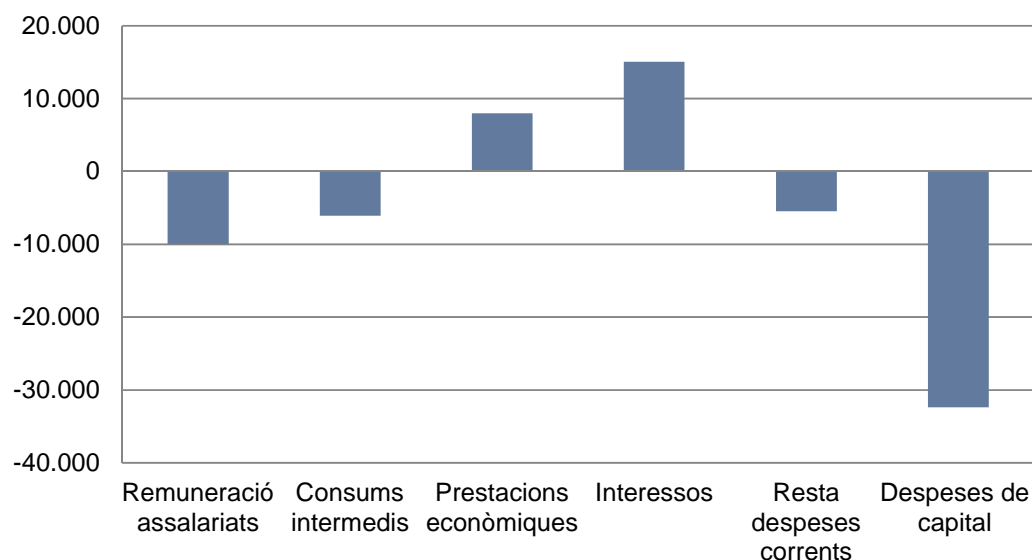
	2010	2014	Variació M€	Distribució %	Distribució (%)
Remuneració assalariats	124.884	114.938	-9.946	-8,0	32,2
Consums intermedis	61.050	54.957	-6.093	-10,0	19,7
Prestacions econòmiques	162.693	170.655	7.962	4,9	-25,8
Interessos	20.248	35.291	15.043	74,3	-48,7
Resta despeses corrents	62.197	56.747	-5.450	-8,8	17,7
Despeses corrents	431.072	432.588	1.516	0,4	-4,9
Despeses de capital	61.642	29.262	-32.380	-52,5	104,9
Total	492.714	461.850	-30.864	-6,3	100,0

Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat. IGAE

Finalment, és importat tenir en compte que si la valoració de l'ajust es fa a partir de la reducció del dèficit, es pot estar subestimant l'esforç realitzat, atès que no es consideraria l'impacte negatiu del cicle econòmic en els ingressos i les despeses. En aquest sentit les dades dels quadres 1.4 i 1.5 mostren com en aquest període s'ha produït una minoració de les cotitzacions socials de 7.604 milions d'euros i un increment de les despeses per interessos i prestacions socials de més de 23.005 milions d'euros. Sumant aquests impactes, a la reducció del

dèficit de 40.925 milions, es pot concloure que l'ajust real se situa entorn als 70.000 milions, gairebé un 7% del PIB del 2014.

Gràfic 1.12. Contribució a l'ajust dels diferents tipus de despeses (MEUR)



Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat. IGAE

1.2.

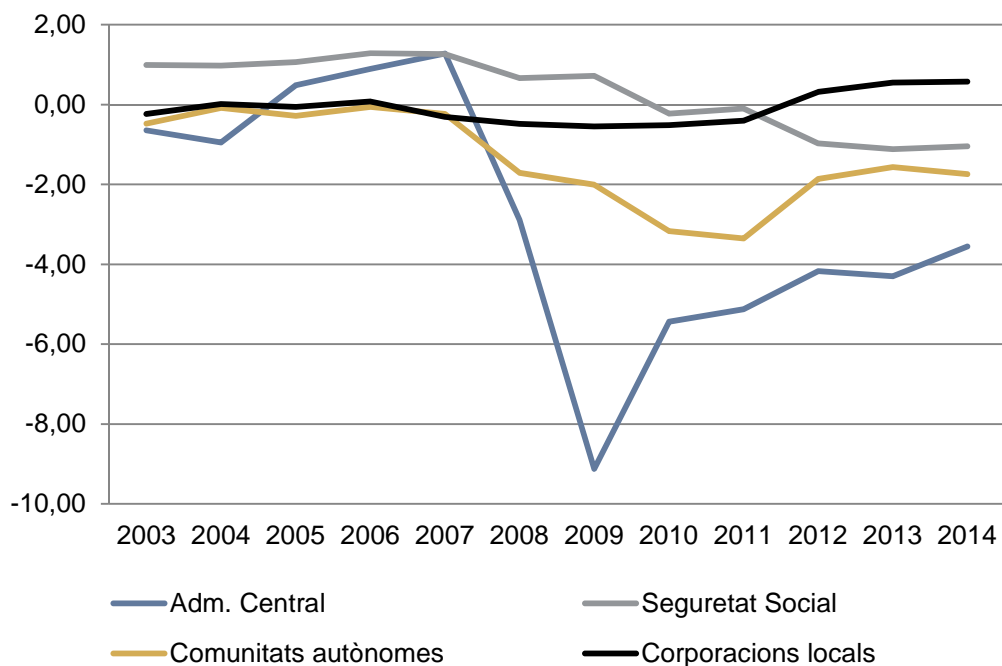
Els ingressos i les despeses per nivells de govern

Després d'analitzar l'evolució del dèficit i dels ingressos i despeses del conjunt de les administracions públiques, en aquest apartat s'expliquen les diferències d'aquestes magnituds per nivells de govern, a partir de les quals es farà una valoració de les particularitats del procés d'ajust dut a terme per cadascun dels subsectors.

Prèviament, a l'anàlisi de les dades, cal precisar l'impacte que han tingut les liquidacions del model de finançament autonòmic i local corresponents als anys 2008 i 2009, en les xifres de dèficit públic. En aquest sentit, cal recordar que en aquests dos anys les liquidacions del model de finançament autonòmic i local varen resultar d'un saldo a favor de l'Estat, és a dir, aquestes administracions havien de retornar diners a l'Estat. Ateses les dificultats financeres de les administracions territorials, l'Estat va acordar que aquestes liquidacions es retornessin de forma gradual, de manera que les hisendes territorials no es veiessin tan perjudicades. A efectes de còmput del dèficit, el retorn d'aquestes liquidacions negatives es va imputar a l'any en que s'havia de fer el retorn, és a dir, la liquidació de 2008 en els comptes del 2010 i la del 2009 en els del 2011. No obstant això, i a efectes de valorar el compliment dels objectius de dèficit, aquests imports no es varen considerar en el dèficit global de les CA i de les corporacions locals.

És per això que les dades del dèficit dels anys 2010 i 2011 s'han ajustat descomptant l'impacte de les liquidacions negatives del model de finançament, tant en els comptes de les CA (CA) i les corporacions locals (CL) com de l'Administració central (AC)¹. Aquest ajust no té cap impacte en el dèficit total de les administracions públiques perquè els ingressos de l'Estat que es deixen de comptar són els mateixos que les CA i les CL deixen de gastar.

Gràfic 1.13. Evolució del dèficit per nivells de l'administració (% S/PIB)



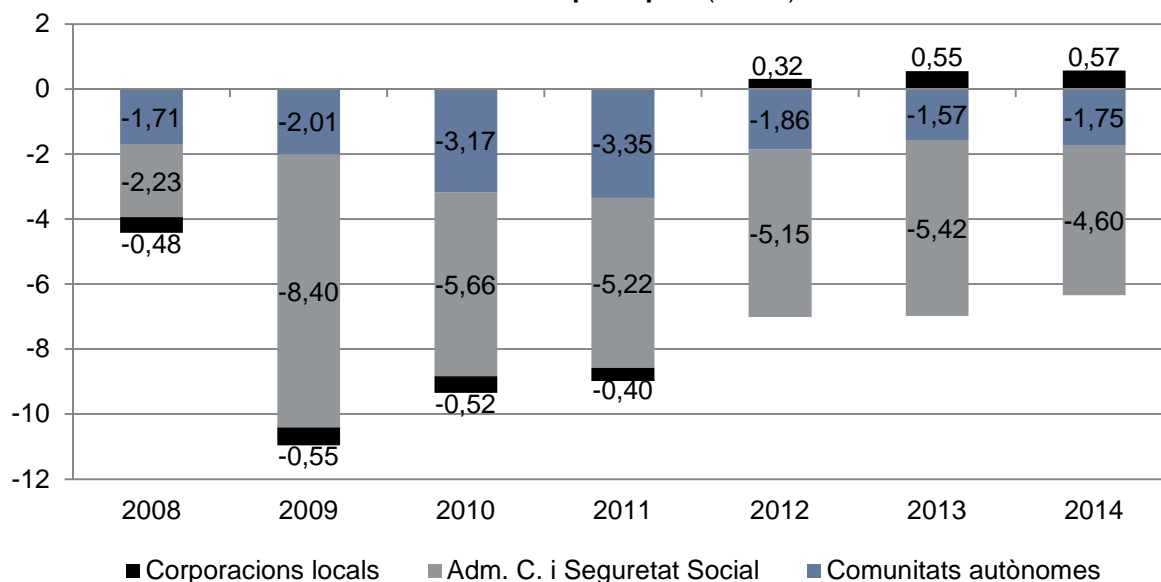
Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE) i elaboració pròpia

En el gràfic 1.13 es mostra l'evolució del dèficit públic per nivells de govern, on s'observa un increment important del dèficit de l'Administració central l'any 2009, amb un 9,12% del PIB, el qual explica pràcticament la totalitat de l'augment del dèficit públic d'aquest any. Aquest resultat millora considerablement i l'any 2014 el dèficit de l'Administració central és del 3,56% del PIB. La Seguretat Social passa de tenir un superàvit fins l'any 2009 a tenir un dèficit de l'1% l'any 2014. Les CA també han tingut un increment del dèficit, que s'ha reconduït fins que a l'any 2014 el seu dèficit s'ha situat en l'1,75% del PIB. Les CL són l'administració pública amb uns comptes més equilibrats i en els darrers anys mostren un superàvit, que l'any 2014 va ser del 0,57% del PIB.

¹ En el requadre 1 s'exposen amb més detall els imports de les liquidacions negatives dels anys 2008 i 2009 i el seu impacte en el càlcul del dèficit.

Si s'analitza la distribució del dèficit per administracions s'observa com l'ajust realitzat per les CA entre els anys 2011 i 2012 és notable i el seu pes en el dèficit total es redueix des del 37,3% de l'any 2011 al 27,8% l'any 2012. L'any 2013 el seu pes es redueix en gairebé 3 dècimes, però l'any 2014, es produeix un empitjorament d'1,8 dècimes que s'explica pels menors ingressos del model de finançament. Concretament, les bestretes que l'Estat va transferir a les CA en aquell any es varen reduir en 2.759 milions d'euros (un 0,26% del PIB), per les prudentes estimacions fetes per l'Estat sobre l'evolució dels ingressos tributaris, a partir de les quals es calcula l'import de les bestretes a compte del model de finançament de les CA. La conseqüència directa d'aquesta prudència és que la previsió de liquidació dels recursos del model de finançament d'aquest any 2014 que ha notificat el Ministeri d'Hisenda s'eleva a 6.898 milions d'euros per al conjunt de CA, que s'ingressaran el 2016, xifra molt superior als 1.762 milions d'euros corresponents a la liquidació de l'any 2013.

Gràfic 1.14. El dèficit de les administracions públiques (% PIB)



Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE) i elaboració pròpia

L'evolució del dèficit públic dels diferents subsectors de l'administració mostra un comportament diferenciat entre els ingressos i les despeses de cada nivell de govern.

Quant als ingressos, s'observa com entre els anys 2003-2007 el comportament ha estat similar amb taxes de creixement interanuals superiors al 8%. Per subsectors, l'Administració central presenta la taxa de creixement més elevada amb el 10,5%, seguida de les CA amb el 10,3%; els ens locals amb el 9,7% i la Seguretat Social amb el 8,2%.

Requadre 1. Impacte de les liquidacions negatives del model de finançament dels anys 2008 i 2009

Les CA i les CL reben de l'Estat els recursos del model de finançament en forma de bestretes a compte, les quals es liquiden dos anys després, quan es coneixen les dades definitives, de manera que els ingressos de les CA i de les CL de l'any "x", corresponen a les bestretes d'aquest any "x" més les liquidacions de l'any "x-2". Aquesta sistemàtica comporta un desfasament en el temps dels recursos que reben les CA i les CL.

A diferència del que venia succeint fins aleshores, les liquidacions dels recursos del model de finançament dels anys 2008 i 2009, que es varen efectuar els anys 2010 i 2011, respectivament, varen resultar negatives, és a dir, a favor de l'Estat.

Donada la negativa conjuntura econòmica d'aquells anys, es va acordar que aquests imports es transferirien a l'Estat de manera gradual, a partir de l'any següent. És a dir, les liquidacions del 2008 s'havien de retornar a partir del 2011 i les de 2009 a partir del 2012. En un primer moment es va establir que el retorn es faria en 5 anys, però a partir de l'any 2012 es va ampliar aquest termini a 10 anys i darrerament, a partir de l'any 2015, el termini es va allargar fins a 20 anys.

A més a més, es va acordar que, a efectes de compliment dels objectius de dèficit, els imports que s'havien de retornar a l'Estat no es computarien com a dèficit dels exercicis 2010 i 2011, anys en què es genera l'obligació, de manera que el dèficit de les CA i de les CL no inclouria els retorns d'aquestes liquidacions negatives. No obstant això, les dades de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE) de dèficit de les CA i de les corporacions locals computen - d'acord amb el Sistema Europeu de Comptes - aquests imports en els exercicis 2010 i 2011, anys en què s'haurien d'haver fet efectives i, per tant, en resulta un dèficit superior al que el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques té en compte a efectes d'avaluar el compliment dels objectius. Com ja s'ha assenyalat, el resultat global de les administracions públiques no es veu afectat, perquè l'import es compensa, ja que per a l'Estat suposen un major ingrés i per a les CA i CL una major despesa; és a dir, menys dèficit per a l'Estat i més per a les CA.

Al quadre 1 es presenten els imports de les liquidacions negatives del model de finançament dels anys 2008 i 2009 de les CA i de les CL. Aquests imports són els que estan inclosos en el dèficit dels anys 2010 i 2011, publicat per la IGAE, amb un impacte sobre el dèficit conjunt de les CA i CL del 0,68% del PIB, l'any 2010, i del 2,16%, l'any 2011.

Quadre 1. Liquidacions negatives 2008 i 2009

	M€		% PIB	
	2010	2011	2010	2011
Comunitats autònomes	-5.922	-18.947	-0,55	-1,77
Corporacions locals	-1.459	-4.173	-0,13	-0,39
Total	-7.381	-23.120	-0,68	-2,16

Font: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

A efectes d'avaluar l'evolució del dèficit dels diferents subsectors que componen l'administració pública es convenient aïllar aquestes dades, ja que no es corresponen amb les que han servit per avaluar el compliment dels objectius de dèficit a les CA i a les CL. En el quadre 2 es presenta l'impacte d'aquests imports en el dèficit d'aquestes dues administracions. L'any 2011, el dèficit de les CA publicat per l'IGAE- en termes de PIB- és del 5,12%, no obstant això si es descompten les liquidacions negatives del model de finançament el dèficit és del 3,35%. En el cas de les CL, aquest percentatge passa del 0,79% al 0,40%. Per contra, per a l'Administració central, el dèficit s'incrementa des del 2,96% al 5,12%.

Quadre 2. Dèficit no financer de les administracions públiques

M€	2010		2011	
	dèficit	dèficit ajustat	dèficit	dèficit ajustat
Adm. Central	-51.360	-58.741	-31.721	-54.841
Seguretat Social	-2.433	-2.433	-1.063	-1.063
Comunitats autònomes	-40.209	-34.287	-54.838	-35.891
Corporacions locals	-7.051	-5.592	-8.506	-4.333
Total Administracions Públiques	-101.053	-101.053	-96.128	-96.128
% PIB				
Adm. Central	-4,75	-5,43	-2,96	-5,12
Seguretat Social	-0,23	-0,23	-0,10	-0,10
Comunitats autònomes	-3,72	-3,17	-5,12	-3,35
Corporacions locals	-0,65	-0,52	-0,79	-0,40
Total Administracions Públiques	-9,35	-9,35	-8,98	-8,98

Font: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE)

Aquesta evolució s'explica perquè el bon comportament del PIB va suposar una millora notable dels ingressos tributaris de tots els nivells d'administració.

L'any 2008, amb l'inici de la crisi financera i del sector immobiliari, els ingressos públics de l'Administració central i de les CA, pateixen una important davallada.

En el subsector de l'Administració central, la reducció dels ingressos en el període 2007-2010 ha estat del 7,5%, a causa, principalment, de la pèrdua de recursos dels impostos sobre la renda personal i de societats i de l'IVA. Per a les CA la davallada ha estat del 2,2%, inferior a la de l'Estat a causa de l'augment de recursos provinents de la reforma del model de finançament aprovada l'any 2009. No obstant això, els ingressos de les CA vinculats estretament amb el mercat immobiliari experimenten, en aquests anys, una pèrdua de recursos molt important. Concretament, entre el 2007 i el 2010 els impostos sobre els productes, exclosos l'IVA i importacions, a les CA es redueixen a una taxa interanual del 19,2%, clarament afectats pel comportament de l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats que cau un 22% de mitjana interanual i l'impost especial sobre determinats mitjans de transport que, si bé té un poder recaptador relativament baix, cau un 30%.

Quadre 1.6. Evolució dels ingressos no financers (% variació interanual)

	2003-2007	2007-2010	2010-2014	2003-2014
Adm. Central	10,5	-7,5	3,2	2,7
Seguretat Social	8,2	4,7	-0,9	3,8
Comunitats autònomes	10,3	-2,2	-0,2	2,9
Corporacions locals	9,7	1,6	-0,6	3,6
Total administracions públiques	9,8	-4,0	0,6	2,5
PIB	7,7	0,0	-0,9	2,4

Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE) i elaboració pròpia

En els darrers quatre anys, s'observen diferències molt importants entre subsectors pel que fa a l'evolució dels ingressos. Els ingressos de l'Administració central es recuperen, com a resultat de l'augment dels tipus impositius d'importants figures tributàries. Contràriament, els ingressos de les CA i de les CL cauen a un taxa interanual del 0,2% i del 0,6%, respectivament. Els ingressos de la Seguretat Social experimenten una reducció del 0,9%, com a conseqüència de la pèrdua recaptatòria de les cotitzacions socials.

Aquest comportament ve explicat per les mesures tributàries implementades per l'Administració central, entre les que destaquen

l'augment de tipus de l'IVA (que del 16% passa al 21%) i la creació del gravamen complementari de l'IRPF (amb tipus que van del 0,75% al 7%, en funció de la base imposable). Quantitativament, i d'acord amb l'Informe anual de recaptació tributària de l'any 2014 de l'Agència Tributària Estatal, l'augment de tipus aplicat a l'IVA i als impostos especials i la creació a l'any 2014 del gravamen complementari de l'IRPF han aportat a l'Estat uns recursos superiors als 25.000 milions d'euros, import que supera la reducció del dèficit de l'Administració central en el període 2010-2014, que passa de 58.741 milions d'euros a 37.018 milions. Cal tenir en compte que ni l'augment de tipus de l'IVA i dels impostos especials ni l'aprovació del gravamen complementari de l'IRPF han suposat un increment de recursos per a les CA.

Al quadre 1.7 es mostren els recursos addicionals obtinguts, cada any respecte l'exercici anterior, per l'Administració central gràcies a les mesures tributàries d'augment d'impostos. En conjunt, s'estima que les mesures han aportat 25.125 milions d'euros, el 64% dels quals provenen dels increments en els tipus impositius de l'IVA.

Quadre 1.7. Quantificació dels recursos addicionals derivats de mesures tributàries estatals (MEUR)

	2010	2011	2012	2013	2014	Increment 2010-2014
Gravamen complementari IRPF				3.566	1.381	4.947
IVA (increment de tipus)	2.899	3.393	2.263	7.438		15.993
Impost especial tabac (increment de tipus)	700	833	236	177	191	2.137
Impost especial hidrocarburs (increment de tipus)	490			1.297	196	1.983
Impost especial alcohols (increment de tipus)				13	52	65
Total anual	4.089	4.226	2.499	12.491	1.820	25.125

Font: Informe anual de recaptació tributària. Any 2014. AEAT

En l'àmbit autonòmic s'han aprovat increments de tipus en figures com l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats o el tram autonòmic de l'impost sobre hidrocarburs, a l'hora que s'han creat i/o augmentat els tributs propis. En relació a la capacitat de creació de tributs propis per part de les CA, s'ha de tenir en compte que està limitada, atès que no poden recaure sobre fets gravats per les corporacions locals o per l'Estat o fets produïts en una altra CA; ni limitar la lliure circulació de persones, mercaderies o serveis. Aquestes restriccions expliquen que la imposició més desenvolupada hagi estat la de caràcter mediambiental, amb impostos que graven la utilització d'aigua, l'emissió de gasos a l'atmosfera, els vessaments en aigües litorals, l'emmagatzematge de residus, etc. D'altra banda, moltes de les iniciatives de creació de tributs propis per part de les CA han estat objecte de recursos d'inconstitucionalitat per part de l'Estat.

Segons l'informe sobre el *Panorama de la Fiscalitat Autonòmica i*

Foral per al 2015, elaborat pel Consell General d'Economistes, el pes dels tributs propis sobre els ingressos tributaris passa de l'1,6% l'any 2011 al 2,5% l'any 2013. Aquests valors oscil·len considerablement entre CA on cau, com és el cas de Castella La Manxa i Madrid, i CA on el pes s'incrementa notablement, com en el cas d'Extremadura on aquest percentatge passa del 4,3% al 8,1%².

Quadre 1.8. Els tributs propis de les CA (MEUR)

	Tributs propis		Pes sobre els ingressos tributaris (%)	
	2011	2013	2011	2013
Andalusia	42	233	0,3	1,8
Aragó	36	47	1,2	1,7
Astúries	39	78	2,9	3,3
Balears	52	73	2,1	2,7
Canàries	302	420	12,8	16,2
Cantàbria	19	20	1,5	1,6
Castella La Manxa	27	12	0,8	0,4
Castella Lleó (1)	--	61	--	1,2
Catalunya	366	619	2,1	3,6
Extremadura	75	157	4,3	8,1
Galícia	70	70	1,4	1,4
Madrid	28	18	0,2	0,1
Múrcia	47	54	2,0	2,3
La Rioja	9	13	1,2	2,2
C. Valenciana	200	211	2,2	2,4
Total	1.312	2.085	1,6	2,5

(1) Els tributs propis es creen en 2012

Font: Panorama de la Fiscalitat Autònoma i Foral . 2015. REAF. Consell General d'Economistes

L'exercici de la capacitat normativa s'ha concentrat de forma especial en la tributació sobre l'aigua, que l'any 2013 va representar el 43% dels ingressos per tributs propis. Aquest percentatge oscil·la molt entre CA, amb valors del 100% en el cas de Balears i la Comunitat Valenciana i del 3,3% en Andalusia.

Pel que fa a la despesa no financera, les dades que s'analitzen són les consolidades, és a dir, es descompten les despeses que es fan a altres administracions per no computar dues vegades una mateixa despesa (com a despesa de qui fa la transferència i com a despesa final de qui la

² Aquest increment s'explica per l'evolució de la recaptació de l'impost sobre els dipòsits de les entitats de crèdit i de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient.

rep). L'import es detreu de l'administració que fa la transferència, de forma que les dades ens permeten obtenir la distribució de la despesa pública final per administració³.

L'anàlisi de les despeses distingeix dos períodes, del 2003 al 2010 i del 2010 al 2014. En el primer es produeix un creixement important de la despesa del conjunt de les administracions públiques espanyoles, amb un increment interanual d'un 7%, coincidint amb un període d'expansió econòmica i de creixement poblacional i amb la política expansiva en els primers anys de la crisi. Les CA, les CL i la SS presenten creixements similars, entre el 7,4% i el 8% de mitjana interanual. La despesa de l'AC mostra un creixement més moderat, del 4,7%, que s'explica, en part, perquè la despesa és en termes consolidats, és a dir, sense considerar les transferències internes, de forma que la despesa de l'AC que s'executa a través de transferències a les CA i les CL⁴ s'imputa a aquestes últimes.

Quadre 1.9. Evolució de les despeses no financeres (% variació interanual)

	2003-2010	2010-2014	2003-2014
Adm. Central	4,7	1,1	3,4
Seguretat Social	8,0	0,9	5,4
Comunitats autònomes	7,5	-3,7	3,3
Corporacions locals	7,4	-5,8	2,4
Total administracions públiques	7,0	-1,6	3,8

Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE) i elaboració pròpia

Entre 2010 i 2014 es produeix una disminució de la despesa d'un 1,6% de mitjana interanual. A diferència del que s'observa en el període anterior, aquesta disminució és força diferent entre nivells d'administració. Mentre que la despesa de l'Administració central s'incrementa un 1,1% de mitjana interanual, la de les CA cau un 3,7% i la de les corporacions locals ho fa en un 5,8%. Per la seva banda, la despesa de la Seguretat Social creix en un 0,9%, clarament afectada per l'impacte de la crisi econòmica en el mercat laboral amb una repercussió directa sobre les prestacions d'atur.

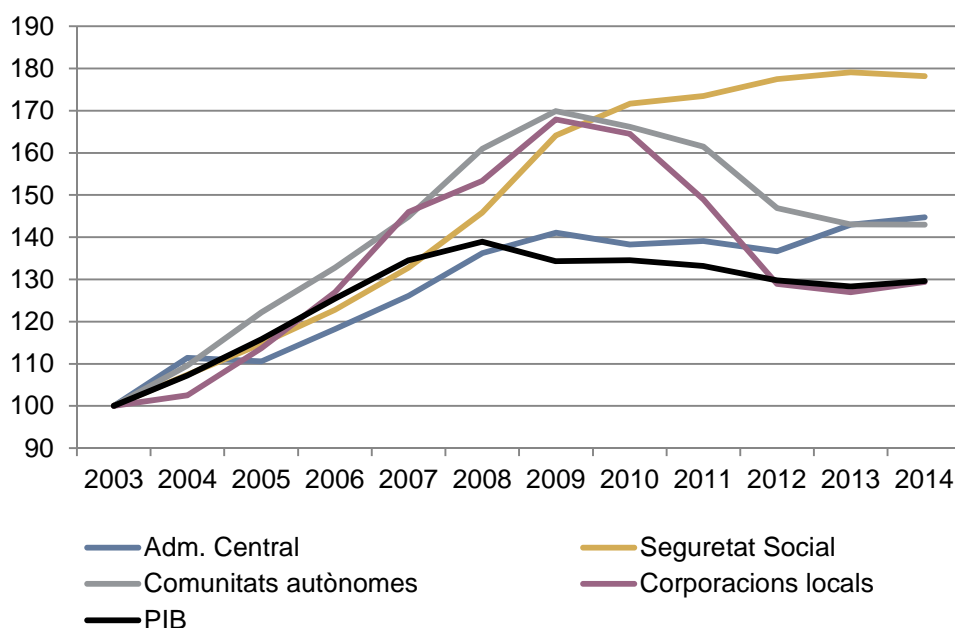
En el gràfic següent es mostra l'evolució de la despesa prenent de base l'any 2003, i es constata que mentre que en la primera part del període el comportament és similar, posteriorment divergeix de forma notable

³ No es consoliden les despeses en concepte de pagament d'interessos entre administracions, atès que no es disposa del seu desglossament per subsectors.

⁴ A títol d'exemple, la despesa de l'Estat vinculada al Fons d'Inversió Pública creat en el marc del Pla Espanyol per a l'estímul de l'Economia i l'Ocupació (Pla E) s'inclou en la despesa de les CL.

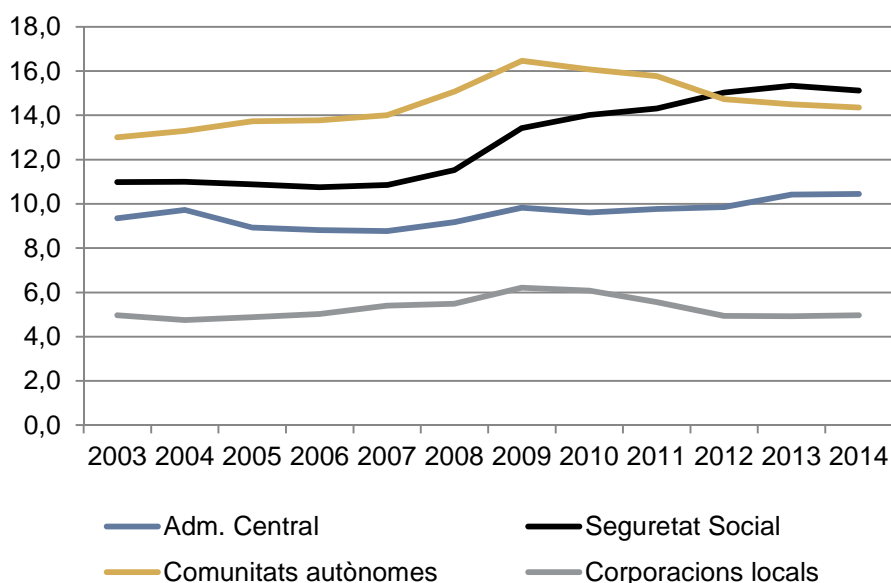
i en els darrers anys del període analitzat es produeix un creixement de la despesa de la SS i l'AC i una reducció important en la de les CA i CL.

Gràfic 1.15. Evolució de la despesa per nivells de l'administració (2003=100)



Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE), INE i elaboració pròpia

Gràfic 1.16. Evolució del pes de la despesa pública sobre el PIB (%)



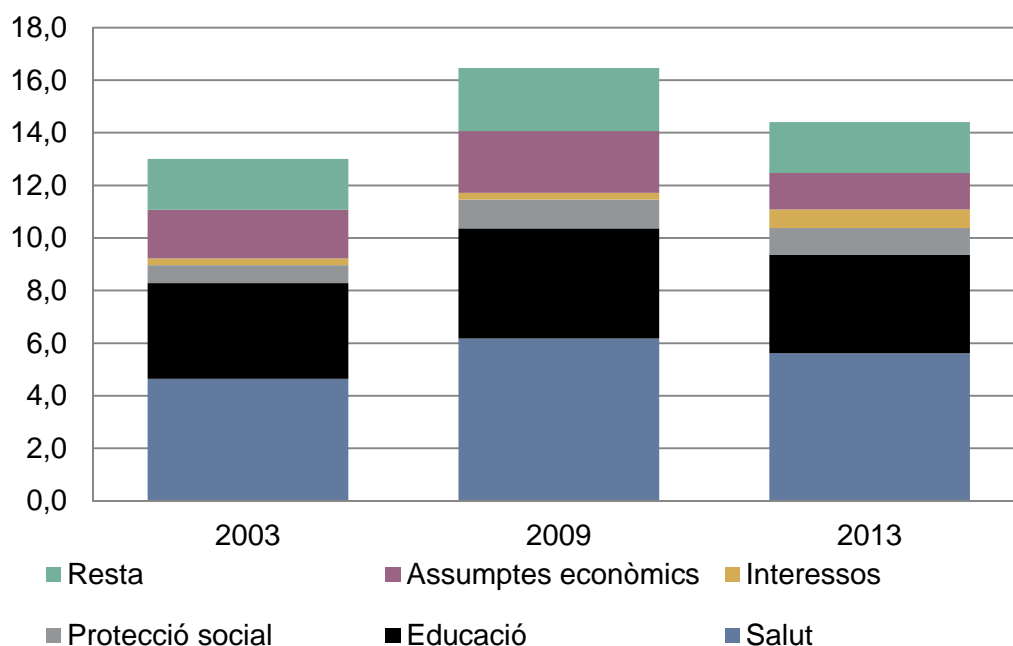
Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE), INE i elaboració pròpia

Respecte al PIB, la despesa pública passa del 38% del PIB, l'any 2003, al 44% al 2014. Aquest augment s'explica en un 63% per l'evolució de la despesa de la Seguretat Social que incrementa el seu pes sobre el total en 4 punts i recull l'impacte de la negativa situació del mercat laboral. L'increment restant s'explica, a parts pràcticament iguals, per

L'evolució de la despesa de l'AC i les CA. L'any 2014, les CL se situen al nivell del 2003 i la seva despesa representa el 5% del PIB.

L'evolució de la despesa de les CA està condicionada pel tipus de serveis que presta, i l'increment del seu pes sobre el PIB del 2003 al darrer any s'explica per la despesa en serveis públics fonamentals, és a dir, educació, sanitat i serveis socials, que passen del 9% del PIB en 2003 al 10,4% en 2013.

Gràfic 1.17. Distribució de la despesa pública de les CA (% PIB)



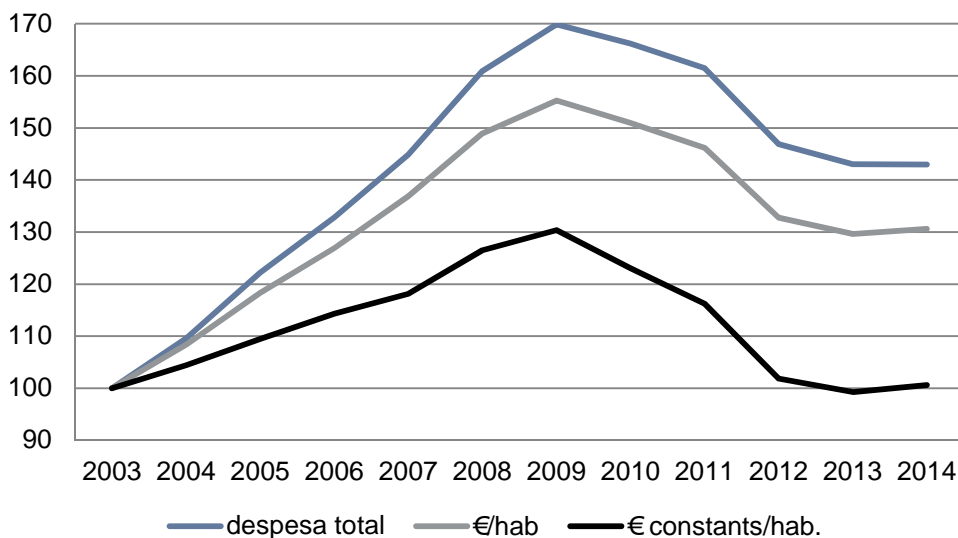
Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE), INE i elaboració pròpia.

En aquest punt, i per a entendre aquest comportament cal tenir en compte l'impacte d'una sèrie de factors:

- l'increment de la població, especialment en els primers anys del període, que pressiona la despesa en serveis com la sanitat i l'educació. És per això, que l'augment observat es modera notablement si s'analitza la despesa per càpita. Aquesta moderació de la despesa es encara més evident si s'incorpora l'impacte dels preus. Així, la despesa per càpita en termes constants, de les CA del 2014 se situa al nivell de l'any 2003;
- les noves necessitats de despesa marcades per la normativa, entre les quals cal destacar les derivades de l'aprovació, a finals del 2006, de la Llei estatal 39/2006 de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència. En aquest cas, senyalar que l'Informe del Tribunal de Comptes sobre l'aplicació de

la Llei de la Dependència situa la despesa en 2013, associada a l'aplicació d'aquesta llei, en 7.000 milions d'euros, un 4,7% de la despesa no financera realitzada per les CA;

Gràfic 1.18. Evolució de la despesa de les CA (2003=100)



Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE), INE i elaboració pròpia

- l'evolució del costos vinculats a la prestació de serveis, factor que incideix de forma determinant en la despesa en salut amb un creixement del 47%, entre 2003-2013, superant amb escreix l'increment del 31% observat en els preus.

1.3.

L'ajust per nivells de govern en el període 2010-2014

En el període 2010-2014 el conjunt d'administracions públiques realitzen un important ajust reduint el dèficit des del 9,35% del PIB al 5,78%, amb una reducció de 3,57 punts percentuals del PIB.

Per nivells d'administració, les dades mostren com les CA passen d'un dèficit del 3,17% el 2010 a l'1,75% el 2014, amb una reducció d'1,43 punts del PIB. Els ens locals, corregeixen el desequilibri dels seus comptes i l'any 2014 presenten un superàvit del 0,57% del PIB, com a resultat d'un ajust d'1,09 punts del PIB. En el cas de l'Administració central i la Seguretat Social, la reducció ha estat d'1,06 punts, amb una reducció del dèficit del 5,66% del PIB al 4,6%.

La distribució de l'ajust realitzat pel conjunt de les administracions públiques mostra com les CA hi han contribuït en un 39,4% i els ens locals en un 28,2%. Ambdós, superiors al 32% i l'11,1% que representen

respectivament sobre la despesa pública. L'Administració central i la Seguretat Social hi han contribuït en un 32,5% amb un pes sobre la despesa pública del 57%.

Quadre 1.10. Capacitat(+)/necessitat (-) de finançament per subsectors

	Dèficit % PIB		Ajust			Despesa pública 2014 (%)
	2010	2014	% PIB	M€	%	
Adm. central i Seguretat Social	-5,66	-4,60	1,06	13.290	32,5	57,0
<i>Adm. central</i>	-5,43	-3,56	1,88	21.723	53,1	23,3
<i>Seguretat Social</i>	-0,23	-1,04	-0,82	-8.433	-20,6	33,7
Comunitats autònomes	-3,17	-1,75	1,43	16.105	39,4	32,0
Corporacions locals	-0,52	0,57	1,09	11.530	28,2	11,1
Total administracions públiques	-9,35	-5,78	3,57	40.925	100,0	100,0

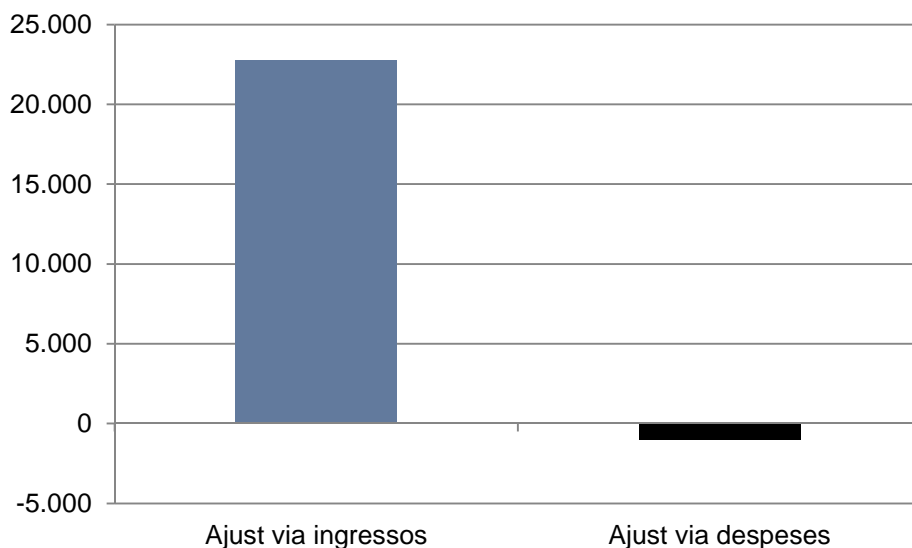
Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE) i elaboració pròpia

Com ja s'ha posat de manifest, els processos de consolidació fiscal es poden dur a terme a partir de la implementació de mesures que incideixin en els ingressos o en les despeses, o en ambdós simultàniament. La utilització d'uns o altres instruments per assolir l'equilibri de les finances vindrà determinat per la capacitat que cada administració disposi per incrementar els seus ingressos i/o moderar les seves despeses. És en aquest sentit que resulta interessant analitzar les diferències quant als processos d'ajust realitzats per les diferents administracions.

L'Administració central ha realitzat un ajust de 21.723 milions d'euros, passant d'un dèficit de 58.741 milions d'euros el 2010 a 37.018 milions d'euros el 2014. En aquest hi ha contribuït notablement l'increment de 22.775 milions d'euros dels ingressos. Paral·lelament, s'ha produït un augment de la despesa de 1.052 milions d'euros, descomptant els ajuts a les entitats financeres, que no es computen a efectes de compliment dels objectius de dèficit.

El gràfic 1.19 posa de relleu que la reducció del dèficit de l'Administració central s'explica totalment per l'increment d'ingressos, els quals provenen bàsicament de les mesures tributàries que tenen un impacte global de 25.125 milions d'euros.

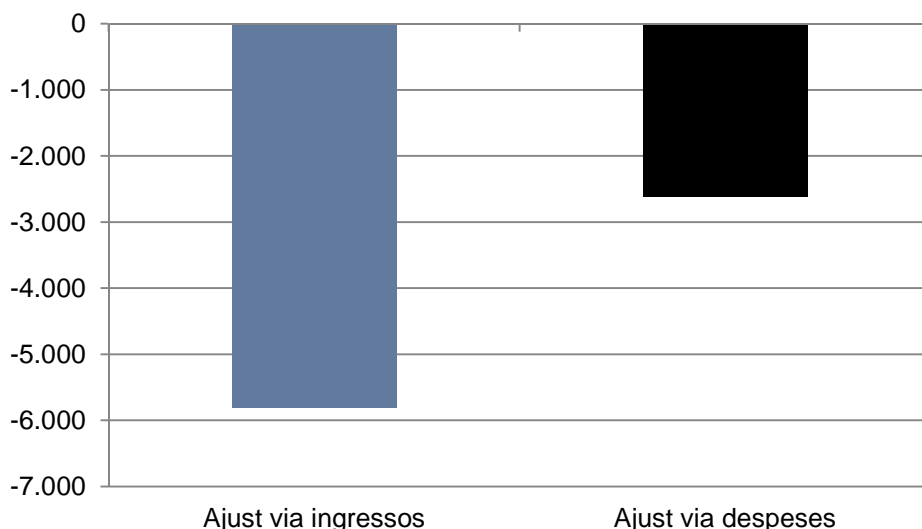
Gràfic 1.19. L'ajust de l'Administració central (2010-2014) (MEUR)



*El signe indica la contribució positiva (+) o negativa (-) al resultat pressupostari entre 2010 i 2014.
Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE) i elaboració pròpia.

En quant a les despeses, cal tenir en compte que l'increment de 1.052 milions d'euros és el resultat de comportaments de signe contrari en les partides que la componen. Així, per exemple mentre que els pagaments per interessos i les prestacions econòmiques, s'incrementen; la remuneració d'assalariats, el consums intermedis i les despeses de capital es redueixen.

Gràfic 1.20. L'ajust de la Seguretat Social (2010-2014) (MEUR)

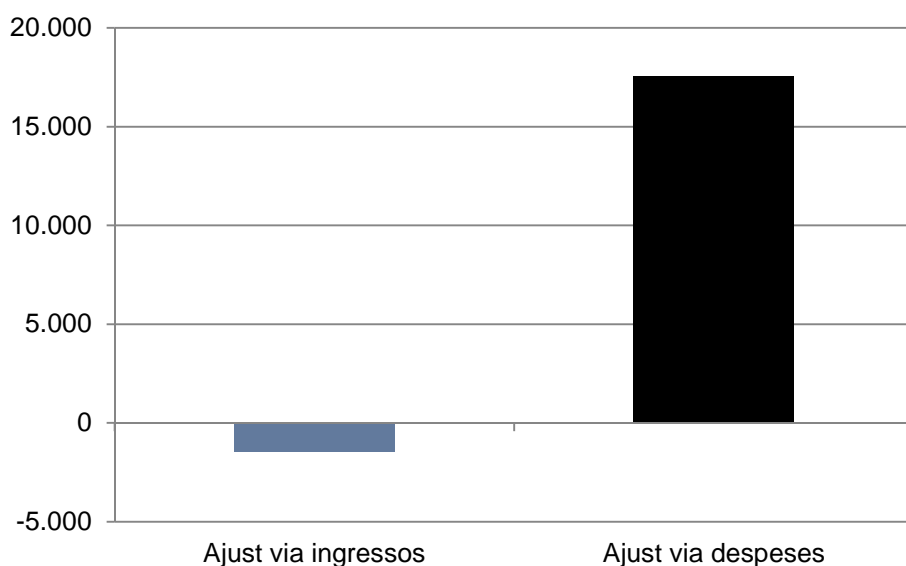


* El signe indica la contribució positiva (+) o negativa (-) al resultat pressupostari entre 2010 i 2014.
Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE) i elaboració pròpia.

En el subsector de la Seguretat Social, tant els ingressos com les despeses han incidit negativament en el dèficit, que ha experimentat un increment de 8.433 milions d'euros. Aquest comportament s'explica per l'evolució del mercat laboral que impacta negativament tant en els ingressos, donada la pèrdua de recaptació en concepte de cotitzacions socials, com en les despeses, clarament pressionades per l'increment de l'atur. Pel que fa a la contribució a l'empitjorament dels comptes de la Seguretat Social, les dades mostren que els ingressos, amb una reducció de 5.810 milions d'euros, representen el 69% de l'increment observat en el dèficit.

Per la seva part, les CA redueixen el seu dèficit en 16.105 milions d'euros, i passen d'un dèficit de 34.287 milions el 2010 a 18.182 milions el 2014.

Gràfic 1.21. L'ajust de les CA (2010-2014) (MEUR)



* El signe indica la contribució positiva (+) o negativa (-) al resultat pressupostari entre 2010 i 2014.
 Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE) i elaboració pròpia.

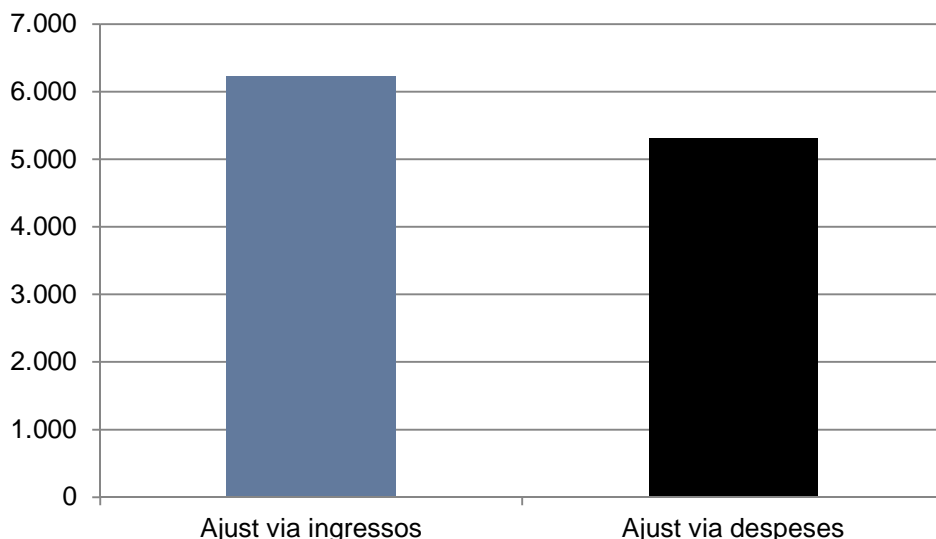
A diferència de l'AC, les CA tenen una capacitat limitada per incrementar de forma significativa els seus ingressos. L'IRPF, que és l'únic impost amb elevat poder recaptatori, sobre el qual les CA tenen una capacitat normativa important, ha estat sotmès a un important increment de tipus, per part de l'Estat, amb la introducció del gravamen complementari. No obstant això, el procés de consolidació fiscal ha propiciat a l'augment dels tributs propis i a un increment de tipus impositius, com el de transmissions patrimonials o el d'actes jurídics documentats, que són els que tenen una major capacitat recaptatòria

D'altra banda, les CA han recorregut a la venda d'actius reals, que en les dades de comptabilitat nacional es computen com una menor despesa de capital, cosa que impedeix veure el seu impacte en els ingressos. Cal assenyalar que entre el 2010 i el 2014, els ingressos per alienació d'immobles s'incrementen en 525 milions d'euros.

El resultat és que, tot i les mesures implementades, els ingressos de les CA, entre els anys 2010-2014, s'han reduït en 1.462 milions d'euros. Per la via de les despeses, s'observa un ajust de 17.567 milions d'euros, import que supera la disminució del dèficit, atesa la contribució negativa dels ingressos a l'ajust.

Per partides, l'esforç de reducció de les despeses de les CA s'ha concentrat en les despeses de capital, i amb un menor impacte, a la remuneració d'assalariats i consums intermedis. Tanmateix, l'esforç de reducció s'ha vist contrarestat, en part, per l'increment de les despeses en interessos que augmenten en 4.263 milions d'euros.

Gràfic 1.22. L'ajust de les corporacions locals (2010-2014) (MEUR)



* El signe indica la contribució positiva (+) o negativa (-) al resultat pressupostari entre 2010 i 2014.
Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE) i elaboració pròpia.

Les corporacions locals presenten una evolució molt positiva del seu resultat, i passen d'un dèficit de 5.592 milions d'euros a un superàvit de 5.938 milions d'euros. Si s'elimina l'impacte de la reducció de les transferències de capital de l'Estat⁵, que l'any 2010 van estar afectades pel Pla E, es pot concloure que la millora dels comptes de les

⁵ L'impacte sobre el dèficit de les CL és neutre perquè es produeix paral·lelament una reducció dels ingressos i una reducció de les despeses

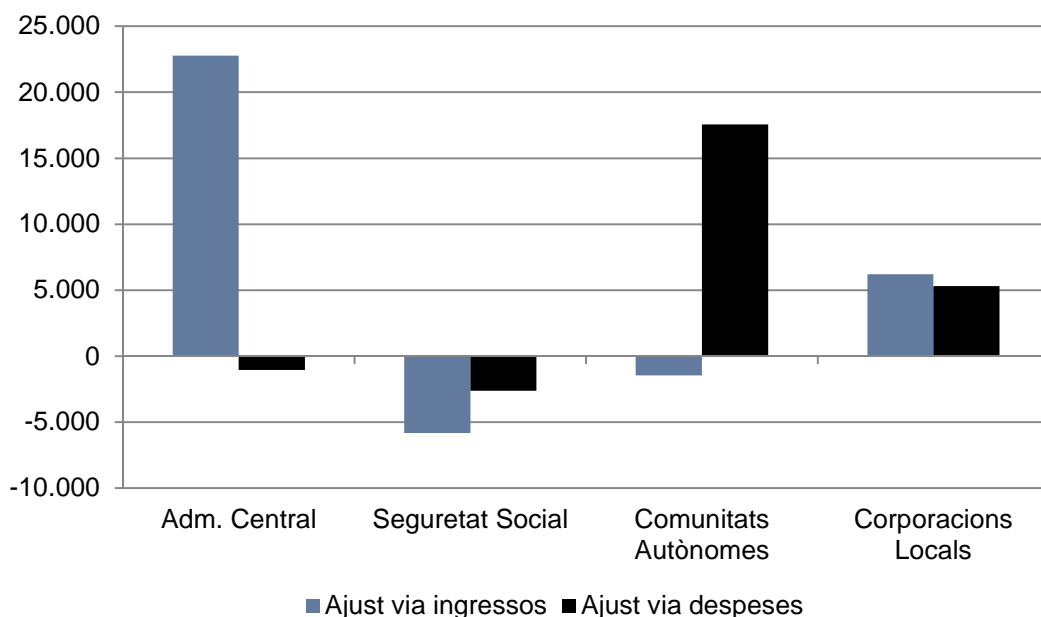
corporacions locals s'explica per un increment significatiu dels ingressos amb 6.222 milions d'euros addicionals i una reducció de les despeses de 5.308 milions.

Resumint, l'ajust realitzat pels diferents subsectors presenta diferències importants, tal i com mostra el gràfic 1.23. En primer lloc, convé destacar que l'AC i les CL s'han vist afavorides per un increment dels ingressos, que representa més del 100% de l'ajust realitzat, en el cas de l'Administració central, i el 51% del realitzat per les corporacions locals.

En el cas de les CA i la SS l'evolució dels ingressos ha estat negativa, incidint negativament en el resultat. Per la via de les despeses, les CA són el subsector que presenta una reducció més important, fet que contrasta amb l'Administració central i les CL, i que s'explica per la limitada capacitat per incrementar els ingressos.

Gràfic 1.23. Composició de l'ajust de les administracions públiques (2010-2014)

(MEUR)



Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE) i elaboració pròpia.

1.4.

L'ajust estructural per nivells de govern en el període 2010-2014

El resultat dels comptes de les administracions públiques està afectat per l'evolució del cicle econòmic i, més concretament, dels estabilitzadors automàtics. Quan el PIB és superior al seu nivell

potencial (és diu que l'output gap és positiu), els ingressos són superiors als que es podria esperar i les despeses vinculades al cicle- com les prestacions per desocupació- són inferiors i, com a conseqüència, es produeix un superàvit públic. En sentit contrari, en una situació de recessió econòmica el cicle incideix negativament en el saldo pressupostari, ja que el PIB és inferior al seu nivell potencial (es diu que l'output gap és negatiu), els ingressos cauen com a conseqüència de la menor activitat econòmica i les despeses en prestacions d'atur creixen notablement.

És per això, que per quantificar l'ajust que s'ha realitzat, del resultat de les administracions públiques s'ha de descomptar l'impacte del cicle i les mesures temporals adoptades (també anomenades one-off). La variable que en resulta s'anomena dèficit estructural. En aquest sentit, tant la normativa europea com l'espanyola prenen com a variable de referència el saldo estructural, per determinar l'objectiu d'estabilitat pressupostària o avaluar el procés de consolidació fiscal.

Així, la normativa estatal sobre estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (Llei Orgànica 2/2012) fixa com objectiu d'estabilitat, en l'horitzó de l'any 2020, l'equilibri estructural. Per la seva banda, la Unió Europea estableix que els estats que no hagin assolit els seus objectius a mig termini han de fer un ajust anual en termes de dèficit estructural d'un 0,5% del PIB.

El saldo estructural, però, no és una variable directament observable sinó que s'obté a partir de l'output gap, la sensibilitat del saldo pressupostari al cicle i la quantificació de les mesures one-off (vegeu requadre 2). La manca d'informació sobre les mesures one-off aplicades pel conjunt d'administracions públiques, fa que en aquest apartat el dèficit estructural s'assimili al dèficit ajustat al cicle, és a dir, al dèficit total menys l'impacte del cicle.

Com s'observa al quadre 1.11, el dèficit cíclic del conjunt de les administracions públiques s'ha incrementat en 1,78 punts del PIB en el període 2010-2014, com a conseqüència d'un empitjorament de l'economia, que afecta en major mesura als subsectors de l'Administració central i la Seguretat Social.

El dèficit estructural del conjunt de les administracions públiques ha passat del 6,65% de l'any 2010 a l'1,29% de l'any 2014, el que representa un esforç mig anual d'1,34 punts del PIB. Cal assenyalar que aquest valor supera el 0,8 exigint en el punt 1 de la Disposició

transitòria primera de la Llei Orgànica 2/2012, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera (LOEPSF):

"El dèficit estructural del conjunt de les Administracions Públiques s'haurà de reduir, almenys, un 0,8 per cent del Producte Interior Brut nacional en mitjana anual. Aquesta reducció es distribuirà entre l'Estat i les CA en funció dels percentatges de dèficit estructural que haguessin registrat l'1 de gener de 2012".

En valors absoluts, la reducció del dèficit estructural de les administracions públiques equival a prop de 56.000 milions d'euros, un 12% de la despesa pública de l'any 2014.

Quadre 1.11. L'esforç estructural de les administracions públiques (punts de PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014	Esforç realitzat		
						Acumulat	% variació	Mitjana anual
Dèficit SEC	-9,35	-8,98	-6,70	-6,43	-5,78	3,57	-38,23	0,89
Cíclic	-2,70	-3,46	-4,59	-5,13	-4,48	-1,78	66,00	-0,45
Comunitats autònomes	-0,80	-1,02	-1,36	-1,52	-1,33	-0,53	66,00	-0,13
Adm.central i Seg. Social	-1,75	-2,24	-2,98	-3,33	-2,91	-1,16	66,00	-0,29
Corporacions locals	-0,15	-0,19	-0,26	-0,29	-0,25	-0,10	66,00	-0,02
Estructural *	-6,65	-5,52	-2,11	-1,30	-1,29	5,36	-80,55	1,34
Comunitats autònomes	-2,37	-2,33	-0,50	-0,05	-0,42	1,95	-82,36	0,49
Adm.central i Seg. Social	-3,91	-2,98	-2,17	-2,09	-1,69	2,22	-56,67	0,55
Corporacions locals	-0,37	-0,21	0,57	0,84	0,82	1,19	-323,04	0,30

* Per manca d'informació, el dèficit estructural s'assimila al dèficit ajustat al cicle que equival al dèficit total menys el dèficit cíclic.

Font: Ministeri d'Economia i Competitivitat (Informe de situació de la economia espanyola. 2015 de 10 de juliol 2015), IGAE, INE i elaboració pròpia.

Pel que fa als governs territorials, en el període 2010-2014 les CL han passat d'un dèficit estructural del 0,37% a un superàvit de 0,82%, i les CA l'han reduït en un 82%, des del 2,37% al 0,42%. Per la seva banda, el dèficit estructural de l'AC i la SS cau en un 57%, des del 3,91% a l'1,69%.

Requadre 2. El càlcul del saldo estructural

El saldo pressupostari té un component cíclic i un component estructural i es formula a partir de l'expressió:

Saldo pressupostari = saldo cíclic + saldo estructural + mesures one-off

Quan el saldo pressupostari és positiu parlem de superàvit i quan és negatiu de dèficit. Com que actualment el saldo pressupostari és negatiu, es pot reescriure l'expressió anterior de la manera següent:

Dèficit pressupostari = dèficit cíclic + dèficit estructural + mesures one-off

D'on:

Dèficit estructural = Dèficit pressupostari - dèficit cíclic - mesures one-off

Dèficit estructural = Dèficit ajustat al cicle - mesures one-off

La dificultat per determinar el dèficit estructural es deu a que no és una variable estadística observable. És per això que la Comissió Europea ha definit una metodologia de càlcul per descompondre el dèficit total en cíclic i estructural. L'esmentada metodologia es basa en dues variables:

1. la posició cíclica de l'economia, és a dir, la bretxa entre la producció efectiva i la potencial (output gap), que s'expressa com a percentatge del PIB. 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. El nivell de producció potencial vindrà determinat per la quantitat i la qualitat dels factors de producció;
2. la sensibilitat del saldo pressupostari a la posició cíclica (semielasticitats), que recull la resposta dels comptes públics al cicle econòmic. Aquesta resposta serà més o menys intensa en funció de com estigui configurat el sistema tributari; el major o menor grau de prestació de serveis públics; la forma en la qual es proveeixen els serveis públics, etc..

La formulació per obtenir el dèficit cíclic és la següent:

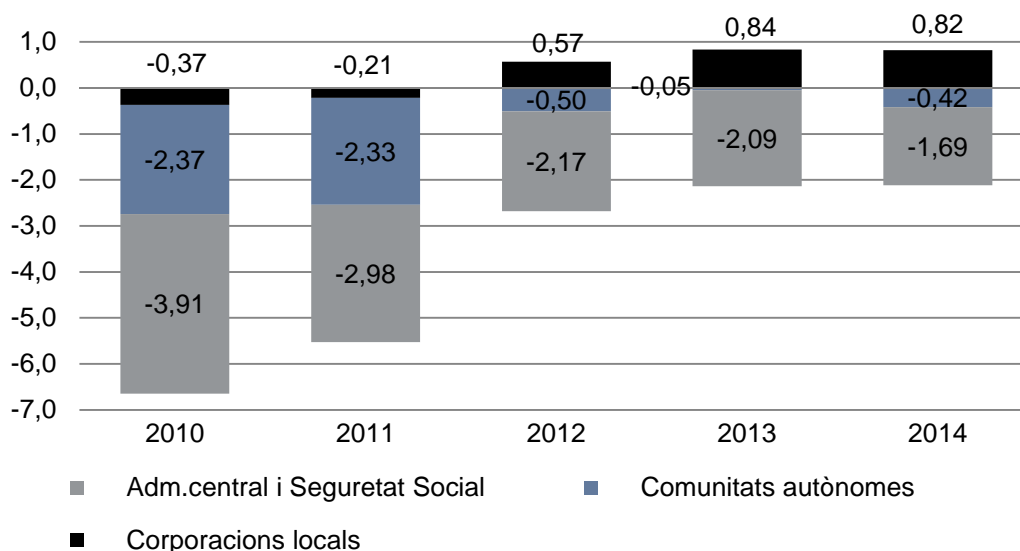
Dèficit cíclic = output gap (% PIB) * semielasticitat

Una vegada calculat el dèficit cíclic, el dèficit ajustat al cicle s'obté per diferència respecte al dèficit total. Si es descompten les mesures one-off, en resulta el dèficit estructural.

En el subsector de les CA s'observa com en els anys 2012, 2013 i 2014 gairebé la totalitat del seu dèficit era cíclic, és a dir, el dèficit estructural era molt baix, amb un mínim el 2013 del 0,05% del PIB. En aquests mateixos anys, les CL presenten superàvit estructural amb un valor màxim l'any 2013 del 0,84% del PIB.

Gràficament, s'observa com en les CA l'ajust estructural es realitza gairebé en un 100% l'any 2012, amb un dèficit estructural que es redueix des del -2,33% al -0,5%, en tan sols un any. Per la seva banda, el dèficit estructural de l'AC i la SS presenta una reducció gradual al llarg del període. Les CL realitzen l'ajust entre el 2011 i el 2012, i passen de tenir un dèficit estructural del 0,21% del PIB, a un superàvit estructural del 0,57%.

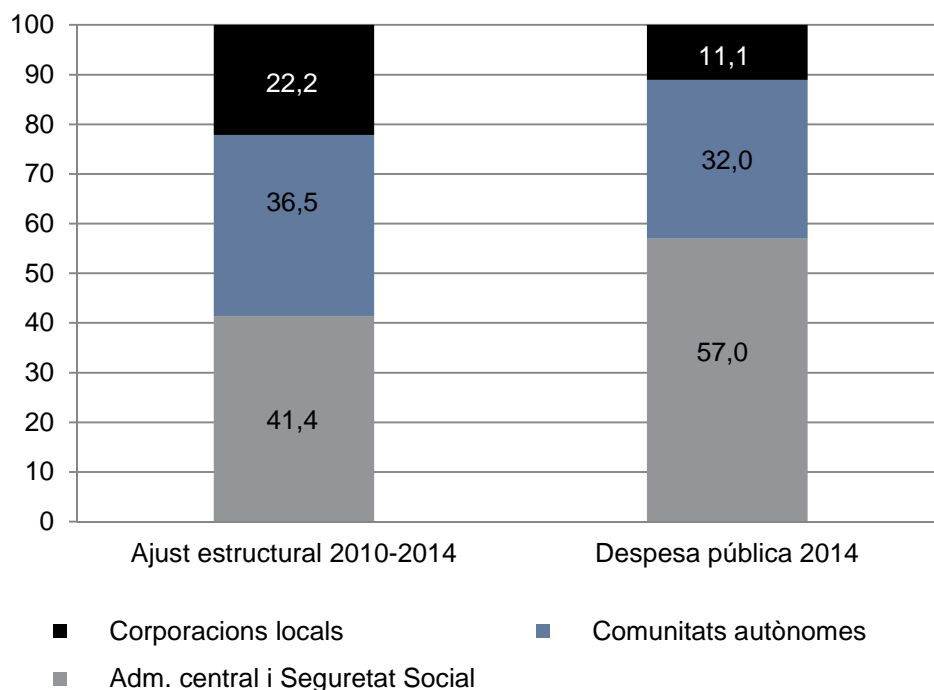
Gràfic 1.24. Distribució del dèficit estructural (% PIB)



Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE), Ministeri d'Economia i Competitivitat, INE i elaboració pròpia.

La contribució de l'administració autonòmica a la reducció del dèficit ajustat al cicle és del 36,5%, per sobre del seu pes en la despesa pública (32%). Igual com l'administració local amb una contribució a la reducció del dèficit ajustat al cicle del 22,2%, notablement superior al seu pes en la despesa pública (11,1%).

Gràfic 1.25. Contribució a l'ajust estructural (%)



Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE), Ministeri d'Economia i Competitivitat i elaboració pròpia.

Tal com ja s'ha comentat, la Llei Orgànica 2/2012 estableix en la seva disposició transitòria primera que en el període transitori (fins l'any 2020) l'ajust estructural s'ha de realitzar mantenint la distribució del dèficit estructural, entre l'Estat i les CA, observada l'1 de gener del 2012- és a dir, el 31/12/2011. És per això, que a continuació es presenta l'evolució de l'ajust realitzat en termes estructurals d'aquests dos nivells d'administració: l'AC (incloent la Seguretat Social) i les CA, a partir de l'any en què entra en vigor la Llei 2/2012, és a dir, en el període 2012-2014 i prenent com a referència l'any base (2011).

En conjunt, el dèficit estructural de l'AC i les CA passa del 5,31% del PIB en 2011 al 2,11% l'any 2014, amb un ajust de 3,20 punts de PIB (1,07 punts de mitjana anual). Al conjunt de CA la reducció és d'1,91 i per a l'Administració central d'1,29.

Les dades mostren com, al llarg del període, el pes de les CA s'ha reduït en 24 punts, des del 43,85% de l'any 2011 fins al 19,8% del 2014. Per tant, es pot concloure, en primer lloc, que l'esforç de consolidació fet per les CA ha estat superior a l'estatal amb una reducció d'un 82% front al 43%. I, en segon lloc, que la distribució de l'ajust no s'ha fet d'acord amb el que disposa la Llei Orgànica 2/2012, segons la qual el

pes de les CA en el dèficit estructural s'havia de mantenir en el 43,85% cada any.

Quadre 1.12. El pes del dèficit estructural de les CA (punts de PIB)

	2011	2012	2013	2014	Esforç realitzat 2011-2014		
					Acumulat	% variació	Mitjana anual
Conjunt AC+SS i CA	-5,31	-2,68	-2,14	-2,11	3,20	-60,23	1,07
Comunitats autònomes	-2,33	-0,50	-0,05	-0,42	1,91	-82,04	0,64
Adm. C i Seguretat Social	-2,98	-2,17	-2,09	-1,69	1,29	-43,20	0,43
<i>% CA/ Conjunt AC+SS i CA</i>	<i>43,85</i>	<i>18,84</i>	<i>2,30</i>	<i>19,80</i>	<i>-24,04</i>	--	--

Font: Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE), Ministeri d'Economia i Competitivitat, INE i elaboració pròpia.

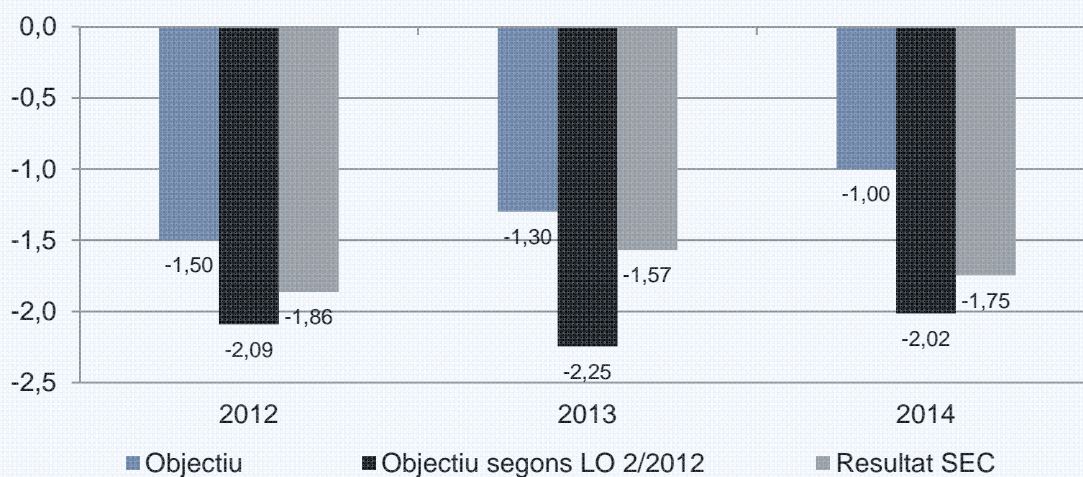
Requadre 3. El compliment dels objectius de dèficit

En aquest darrer punt es vol incidir breument en la importància que té la fixació dels objectius de dèficit en el seu compliment. En aquest sentit, es considera oportú presentar quins haguessin estat si la distribució de la reducció del dèficit estructural entre l' Estat i les CA hagués estat l'observada en el dèficit estructural registrat l'1 de gener de 2012, tal i com estableix la Llei Orgànica 2/2012 en el punt 1 de la seva Disposició transitòria primera:

"El dèficit estructural del conjunt de les Administracions Públiques s'haurà de reduir, almenys, un 0,8 per cent del Producte Interior Brut nacional en mitjana anual. Aquesta reducció es distribuirà entre l'Estat i les CA en funció dels percentatges de dèficit estructural que haguessin registrat l'1 de gener de 2012".

Així, i tal i com es desprèn de les gràfiques, si la distribució dels objectius s'hagués fet d'acord amb la Llei Orgànica 2/2012, les CA haurien complert, conjuntament, els seus objectius, situació que contrasta amb el que hagués succeït en el cas de l'Estat (Adm. Central i Seguretat Social).

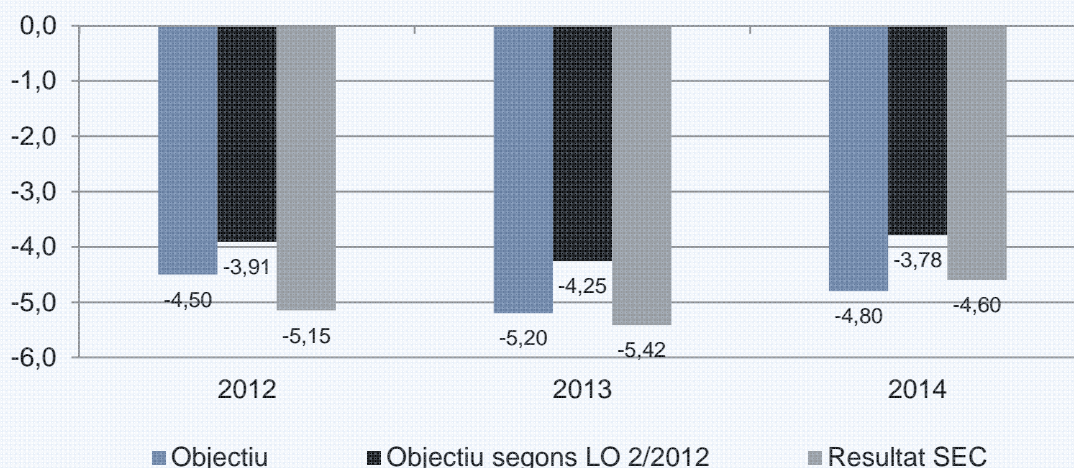
Gràfic 1. Els objectius de dèficit de les CA (% sobre el PIB)



Font: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, Ministeri d'Economia i Competitivitat, IGAE, INE i elaboració pròpia

En aquest sentit, la Generalitat ha interposat un recurs al Tribunal Suprem contra els objectius de dèficit per nivells de govern, que encara no s'ha resolt.

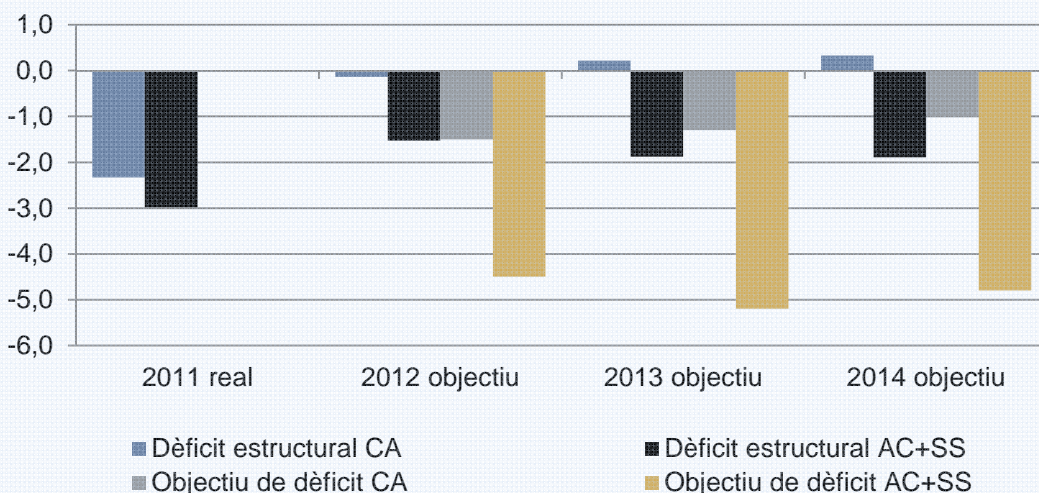
Gràfic 2. Els objectius de dèficit de l'Administració central i la Seguretat Social
(% sobre el PIB)



Font: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, Ministeri d'Economia i Competitivitat, IGAE, INE i elaboració pròpia

D'altra banda, el gràfic 3 mostra com l'objectiu fixat a les CA els exigeix un major esforç estructural amb un pes del 44% en el dèficit estructural del 2011, se'ls exigia un dèficit estructural de tan sols un 0,14% del PIB en 2012, amb un esforç exigít de 2,19 punts de PIB. Aquest fet contrasta amb el que s'exigeix a l'Administració central i la Seguretat Social que l'han de reduir en 1,46 punts de PIB. De fet, la diferència encara es fa més rellevant en els anys 2013 i 2014, on a les CA se'ls exigeix superàvits estructurals, mentre que a l'Administració central i la seguretat social se'ls permet un increment respecte al 2012, amb dèficits estructurals de l'1,88% del PIB en 2013 i de l'1,9% del PIB en 2014.

Gràfic 3. Esforç estructural exigít



Font: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, Ministeri d'Economia i Competitivitat, IGAE, INE i elaboració pròpia

2.

Els ingressos i despeses del sector públic administratiu de la Generalitat

Els ingressos i despeses no financeres analitzades corresponen a la consolidació del sector públic administratiu, excloent les dades de la participació dels ens locals en els ingressos de l'Estat i les dels fons agrícoles de la UE, dels quals la Generalitat fa d'intermediària de manera que la seva exclusió no incideix en el resultat dels seus comptes.

Es presenten d'una banda els ingressos i despeses no financeres del sector públic administratiu de la Generalitat i al final del capítol es mostra el resultat pressupostari d'aquestes operacions.

2.1.

Els ingressos no financers

La suma dels ingressos corrents i els ingressos de capital del sector públic administratiu (SPA) de la Generalitat de Catalunya augmenten des dels 14.615 milions d'euros de l'exercici 2003 fins als 24.092 de l'exercici 2009, que és l'any en què aquesta xifra és més elevada. Els anys 2010 i 2011 els ingressos no financers tornen a reduir-se i des de 2011 se situen al voltant dels 20.000 milions d'euros.

Els ingressos de capital tenen el pes relatiu més important els anys 2003, 2009 i 2010, amb un 4,2%, un 3,6% i un 4,4% dels ingressos no financers, respectivament. La resta d'anys aquest pes oscil·la entre l'1,2% i el 3%.

Al llarg del període 2003-2009 l'augment del conjunt d'ingressos no financers de 14.615 milions d'euros a 24.092 suposa un creixement amb una taxa interanual del 8,7%. Fins l'any 2007 els recursos no financers van presentar augments relativament importants, amb taxes de variació anual que van superar el 14% el 2005 i el 2006. L'any 2008 es trenca la tendència, tot i que l'any 2009 es produeix un increment del 12% que s'explica, bàsicament, per la dotació addicional de recursos derivada de la reforma del model de finançament aprovat aquell any i per les previsions optimistes de les bestretes del model de

finançament que va fer l'Estat. Entre el 2009 i el 2011 es produeix una important reducció, situació que es modera a partir del 2012, en que els ingressos es mantenen en torn als 20.000 milions d'euros, recollint l'impacte de les diferents mesures tributàries implementades, així com de la política de gestió d'actius.

Quadre 2.1. Evolució dels ingressos no financers del SPA*

	Ingressos corrents		Ingressos capital		Ingressos no financers	
	MEUR	% de variació	MEUR	% de variació	MEUR	% de variació
2003	14.000		614		14.615	
2004	15.581	11,3	267	-56,6	15.847	8,4
2005	17.827	14,4	258	-3,3	18.085	14,1
2006	20.349	14,1	317	22,8	20.666	14,3
2007	21.266	4,5	513	62,0	21.779	5,4
2008	21.110	-0,7	406	-20,8	21.516	-1,2
2009	23.220	10,0	872	114,7	24.092	12,0
2010	20.367	-12,3	941	7,9	21.308	-11,6
2011	19.173	-5,9	451	-52,1	19.624	-7,9
2012	19.853	3,5	247	-45,4	20.099	2,4
2013	19.380	-2,4	449	82,3	19.829	-1,3
2014	19.483	0,5	603	34,1	20.086	1,3

* Sense considerar les transferències de la participació dels ens locals en els ingressos de l'Estat (PIE) i les dels fons europeus agrícoles (FEAGA).

Font: Departament d'Economia i Coneixement.

En el període 2003-2014 els ingressos no financers del sector públic administratiu de la Generalitat han estat marcats per la bombolla immobiliària sobre els tributs; la reforma del model de finançament aprovada l'any 2009; la crisi econòmica, i l'impacte de les mesures de consolidació fiscal. Aquests fets es poden observar al desgranar els ingressos no financers en ingressos propis de la Generalitat, ingressos provinents del model de finançament i altres ingressos per transferències.

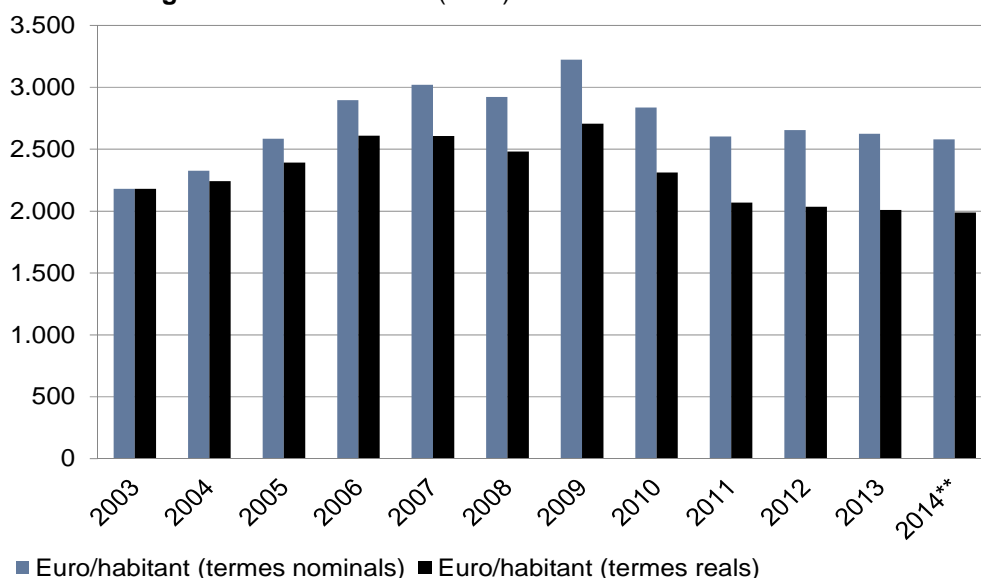
Atenent a les diferents tipologies d'ingressos, entre 2003 i 2014 el 90,1 % dels ingressos no financers provenen del model de finançament; el 3,5% dels ingressos propis i el 6,3% de les transferències.

Si bé els ingressos propis no tenen un pes gaire important, convé assenyalar que en els darrers anys la seva participació ha presentat un increment important assolint un pes del 8,7 % l'any 2014, que s'explica en bona part pels drets reconeguts en concepte d'impost sobre dipòsits bancaris. Tanmateix, i tenint en compte que aquest impost ha estat

declarat inconstitucional i que, per tant, aquests ingressos no es faran efectius, el pes dels tributs propis l'any 2014 sense comptar aquest impost es situa en el 5,5% dels ingressos no financers.

L'any 2009 és el de l'entrada en vigència del nou model de finançament, que suposa un increment dels ingressos per a les CA, el que retarda la visualització de l'impacte negatiu de la crisi sobre la recaptació impositiva en el pressupost de la Generalitat. L'any 2010 i següents es redueixen fortament els ingressos del model de finançament i a partir del 2011 també la resta de transferències, arran dels ajustos pressupostaris realitzats per l'Estat mitjançant la reducció dràstica de les transferències finalistes a les CA.

Gràfic 2.1. Ingressos no financers (EUR)*



* Sense considerar les transferències de la participació dels ens locals en els ingressos de l'Estat (PIE) i les dels fons europeus agrícoles (FEAGA).

** Excloent l'impost autonòmic sobre dipòsits bancaris.

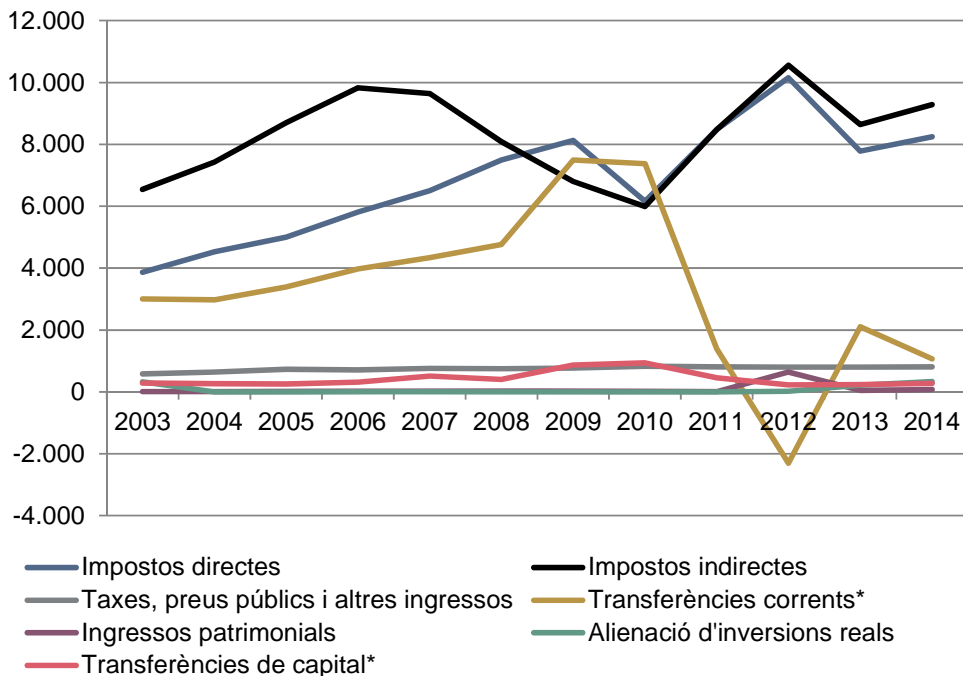
Font: INE i Departament d'Economia i Coneixement.

El pes relatiu de les transferències que no són del model de finançament autonòmic sobre el total dels ingressos no financers del sector públic administratiu de la Generalitat passa del 10,3% de l'exercici 2010 fins a situar-se per sota del 5% l'any 2012 i els següents. Els ingressos propis guanyen pes a partir del 2012 a causa de les mesures d'augment d'ingressos dutes a terme per la Generalitat i per la reducció dels ingressos per transferències, tant del sistema de finançament com de la resta.

La forta contenció dels ingressos en el període 2010-2014 es fa evident en l'evolució dels ingressos per càpita en termes reals, que l'any 2014 se situen un 8,8% per sota dels obtinguts l'any 2003.

Si es desgrana la classificació econòmica dels ingressos del sector públic administratiu de la Generalitat podem observar l'evolució de cada font principal de recursos, tant en termes absoluts com en termes relatius.

Gràfic 2.2. Ingressos no financers del SPA. Classificació econòmica (MEUR)



* Sense considerar les transferències de la participació dels ens locals en els ingressos de l'Estat (PIE) i les dels fons europeus agrícoles (FEAGA).
Font: Departament d'Economia i Coneixement.

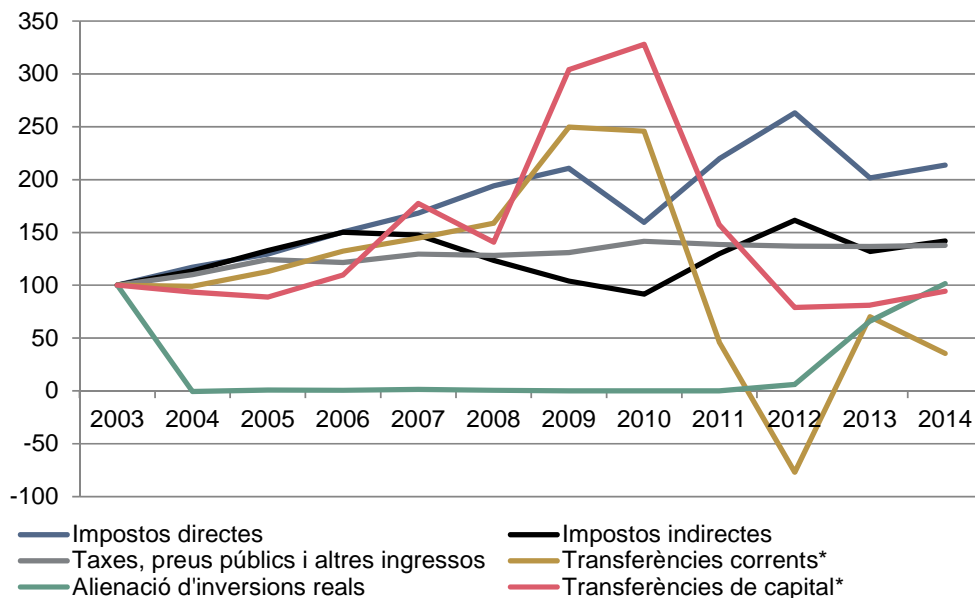
Dins dels impostos directes hi trobem principalment els ingressos de l'IRPF que transfereix l'Estat a la Generalitat i també els de l'impost de successions i donacions.

En el primer cas, es tracta d'uns ingressos que van creixent progressivament durant la fase expansiva del cicle econòmic, des dels 3.157 milions d'euros del 2003 fins els 5.940 del 2008. En els anys posteriors es produeixen fortes oscil·lacions en els ingressos rebuts per aquest concepte lligats a la inestabilitat del cicle econòmic i a les liquidacions d'exercicis anteriors⁶. A partir del 2013 els ingressos d'IRPF s'estabilitzen prop dels 6.800 milions d'euros. Cal assenyalar que l'evolució dels ingressos de l'IRPF està afectada per l'augment del percentatge de cessió d'aquest impost i també pels imports de les

⁶ Cal recordar que l'Estat efectua unes bestretes a compte d'aquests recursos que liquida en 2 anys de retard. Per tant, els drets liquidats de l'any t corresponen a les bestretes de l'any t més les liquidacions de l'any $t-2$.

liquidacions de l'IRPF que l'Estat practica a les CA amb dos anys de retard.

Gràfic 2.3. Ingressos no financers del SPA. Classificació econòmica (2003=100)



* Sense considerar les transferències de la participació dels ens locals en els ingressos de l'Estat (PIE) i les dels fons europeus agrícoles (FEAGA).
Font: Departament d'Economia i Coneixement.

En el cas de l'impost de successions i donacions, els ingressos augmenten del 2003 al 2008, passant de 405 a 1.004 milions d'euros. A partir del 2009 es comença a notar l'efecte de les reformes de l'impost que li treuen càrrega fiscal. Així, la recaptació s'estabilitza entre els 400 i els 350 milions d'euros a partir del 2011.

Dins dels impostos indirectes hi són presents la participació en la recaptació de l'IVA i dels impostos especials que l'Estat transfereix a la Generalitat com també la recaptació de l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats. Aquesta darrera és una figura tributària cedida completament a les CA que ha experimentat un claríssim impacte de l'auge i caiguda de l'activitat immobiliària. La recaptació de l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats va créixer ininterrompudament des dels 2.115 milions d'euros del 2003 fins el 3.199 del 2007. El 2008 es redueixen fins als 1.743 milions i els anys següents continua la contracció fins els 1.048 milions del 2013. L'any 2014 es produeix un increment fins als 1.275 milions d'euros. L'evolució del mercat immobiliari i les mesures de consolidació fiscal expliquen aquesta evolució.

En el cas de l'IVA, els ingressos rebuts per la Generalitat han anat augmentant durant la fase expansiva del cicle, des dels 2.674 milions d'euros del 2003 fins els 4.186 del 2007. Amb el primer impacte de la

crisi aquest ingressos es redueixen fins als 2.439 del 2010. Tot seguit es recuperen per l'augment del percentatge de cessió de la seva recaptació a les CA i per l'augment de tipus, fins als 6.502 milions d'euros del 2012. Els anys 2013 i 2014 es situen en 5.047 i 5.320 milions d'euros, respectivament. Igual com en el cas de l'IRPF, l'evolució d'aquests ingressos ve marcada també pels imports de les liquidacions que l'Estat practica amb 2 anys de retard.

Els impostos especials presenten una tendència a l'alça progressiva fins l'any 2012, en què es situen en 2.582 milions d'euros, en part en els últims anys per l'augment de la participació de les CA en la recaptació d'aquests impostos. Els anys 2013 i 2014 es situen en 2.157 i 2.375 milions d'euros, respectivament.

Els ingressos de taxes, preus públics, i altres van creixent paulatinament fins l'any 2010, en què aproximadament s'estabilitzen prop dels 800 milions d'euros.

Dins de les transferències hi són presents les transferències del model de finançament (que en el sistema actual són el fons de suficiència global, el fons de garantia i el fons de competitivitat) i la resta de transferències de l'Estat i també les provinents d'altres agents.

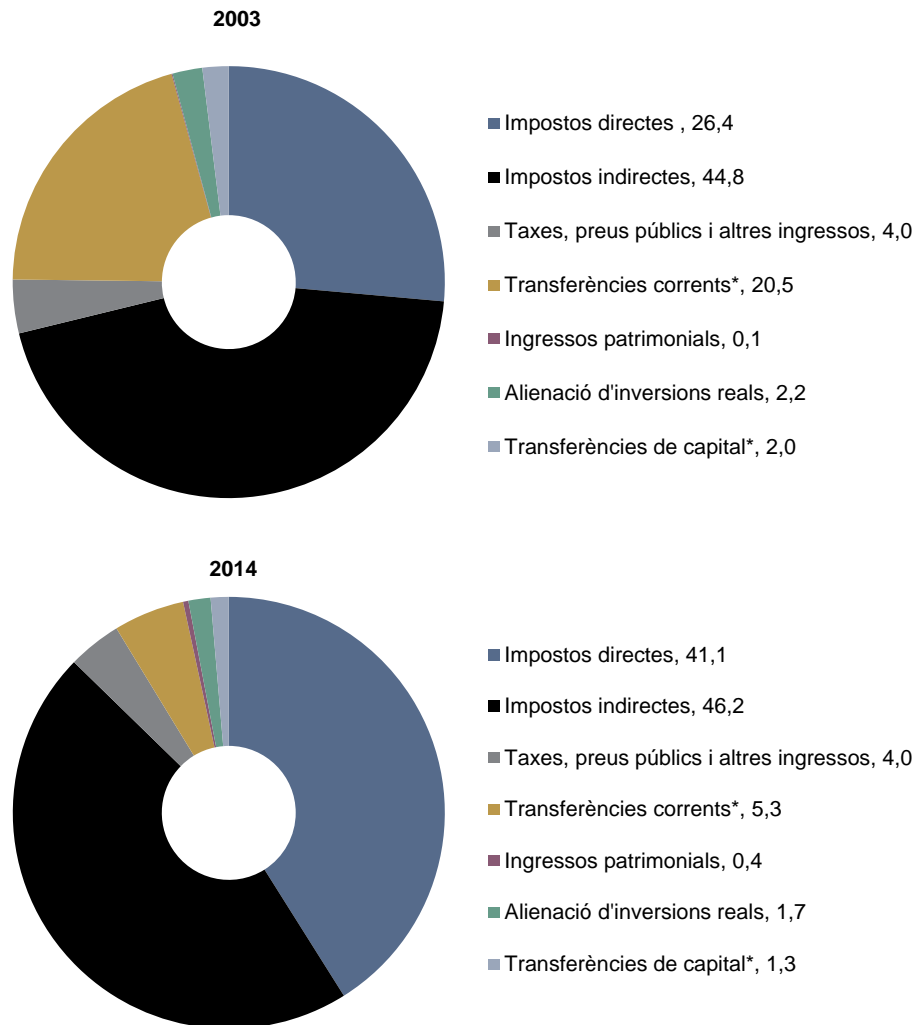
Les transferències del model de finançament autonòmic van creixent des dels 2.442 milions d'euros del 2003 fins als pics de més de 6.000 milions d'euros de 2009 i 2010 per l'entrada en vigència del nou sistema. En els anys següents els imports es redueixen molt, fins i tot amb valor negatiu l'any 2012, per l'impacte de les liquidacions negatives de les transferències d'exercicis anteriors i la regularització del Fons de Suficiència Global, d'on es descompten l'increment d'ingressos per IVA i especials associats a l'augment de tipus. Durant tot el període aquestes transferències es veuen afectades també per l'augment en els percentatges de cessió dels tributs de l'Estat que comporten una reducció en paral·lel de les transferències estatals.

La resta de transferències de l'Estat van des dels 385 milions del 2003 fins als 1.196 milions de 2010. En els últims anys es noten els ajustaments pressupostaris de l'Estat en els capítols de transferències finalistes a les CA, de manera que la resta de transferències de l'Estat per a la Generalitat es redueixen fins als 618 milions d'euros el 2014.

Els ingressos patrimonials tenen un pes molt limitat en el conjunt dels ingressos no financers de la Generalitat, amb l'excepció de l'any 2012 en què s'ingressen 642 milions d'euros per la concessió d'Aigües Ter Llobregat i de Túnel del Cadí.

Els ingressos d'alienació d'inversions reals tenen també un pes molt limitat amb les excepcions dels anys 2003 (327 milions provinents de censos emfitèutics), 2013 i 2014 (216 i 332 milions, respectivament, per la venda d'immobles propietat de la Generalitat).

Gràfic 2.4. Distribució dels ingressos no financers per capítols, 2003 i 2014. (%)



* Sense considerar les transferències de la participació dels ens locals en els ingressos de l'Estat (PIE) i les dels fons europeus agrícoles (FEAGA).

Font: Departament d'Economia i Coneixement.

Finalment, les transferències de capital, també han tendit a un creixement important des del 2003 fins al 2010, quan van assolir els 941 milions d'euros. En els últims anys la xifra s'ha situat entre els 200 i els 300 milions d'euros.

Al comparar la distribució dels ingressos no financers per capítols a l'inici i al final del període 2003-2014 veiem que els canvis més significatius han estat l'augment del pes dels impostos directes i la disminució de la importància relativa de les transferències corrents.

L'augment del pes dels impostos directes és produït principalment per l'augment dels ingressos corresponents a la participació en l'IRPF arran del canvi de model de finançament autonòmic. La disminució del pes de les transferències és també una conseqüència del canvi de model, atès que les transferències del model de finançament (fons de suficiència, fons de garantia, fons de competitivitat) perden importància en relació a la participació en els impostos.

2.2.

Les despeses no financeres

Les despeses no financeres del sector públic administratiu de la Generalitat de Catalunya han passat dels 14.342 milions d'euros el 2003 als 23.794 el 2014. L'import màxim va ser el 2009, amb 29.062 milions d'euros.

Quadre 2.2. Evolució de les despeses no financeres del SPA*

	Despeses corrents		Despeses de capital		Despeses no financeres	
	MEUR	% de variació	MEUR	% de variació	MEUR	% de variació
2003	12.834		1.508		14.342	
2004	14.820	15,5	1.875	24,3	16.694	16,4
2005	16.546	11,6	2.161	15,3	18.707	12,1
2006	18.360	11,0	2.413	11,6	20.773	11,0
2007	19.925	8,5	2.390	-0,9	22.315	7,4
2008	21.952	10,2	2.699	12,9	24.651	10,5
2009	26.284	19,7	2.778	2,9	29.062	17,9
2010	24.165	-8,1	2.301	-17,2	26.465	-8,9
2011	24.264	0,4	2.125	-7,6	26.389	-0,3
2012	22.276	-8,2	1.425	-32,9	23.701	-10,2
2013	21.624	-2,9	1.409	-1,1	23.033	-2,8
2014	22.568	4,4	1.226	-13,0	23.794	3,3

* Sense considerar les transferències de la participació dels ens locals en els ingressos de l'Estat (PIE) i les dels fons europeus agrícoles (FEAGA).

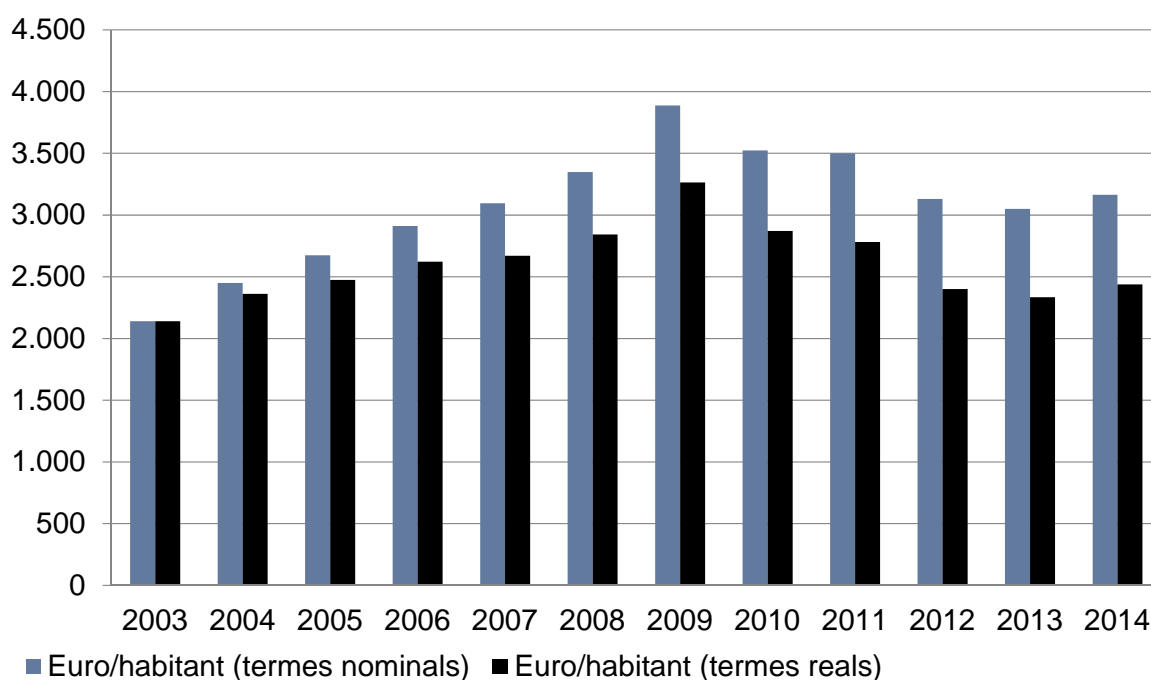
Font: Departament d'Economia i Coneixement.

Entre el 2003 i el 2009, les despeses no financeres van créixer a una taxa interanual del 12,5%, increment sustentat per l'expansió dels ingressos. L'any 2009 té lloc l'increment més alt de les despeses, un 17,9%, perquè es recull l'efecte del crèdit extraordinari de 1.143 milions d'euros finançat amb una part dels drets reconeguts a favor de la Generalitat en concepte d'ingressos addicionals del model de finançament, i el suplement de crèdit de 1.851 milions d'euros, per

comptabilitzar la despesa desplaçada en salut. Tot i que des del 2007 ja s'havien començat a aplicar mesures d'ajust, les mesures amb un impacte significatiu comencen a aplicar-se l'any 2011. Entre el 2010 i el 2014, les despeses es van reduir 2.671 milions d'euros, un -2,6% interanual. L'any 2012 és el que presenta una reducció més intensa, un 10,2% com efecte del pla d'ajust que incorporava mesures estatals en matèria de salut i d'educació i mesures autonòmiques que afectaven a la majoria d'àrees. Els ajustos van assolir un ple efecte el 2013. L'any 2014 les obligacions reconegudes tornen a incrementar, principalment per les ampliacions de crèdit per comptabilitzar la despesa pendent d'imputar de salut.

Els interessos del deute s'han accelerat com a conseqüència de l'increment de l'endeutament per fer front al dèficit. Des de l'any 2003 fins el 2007 van créixer a una taxa interanual del 6%, i després van presentar uns augments molt accentuats, especialment a partir de l'any 2011, fins assolir una xifra 4,3 vegades superior a la del 2003. Per tant, una bona part de l'efecte de l'ajustament de les despeses és absorbit per l'increment dels interessos. Descomptant aquest capítol, les despeses es van reduir en prop de 3.700 milions entre els anys 2010 i 2014.

Gràfic 2.5. Despeses no financeres* (EUR)



* Sense considerar les transferències de la participació dels ens locals en els ingressos de l'Estat (PIE) i les dels fons europeus agrícoles (FEAGA).

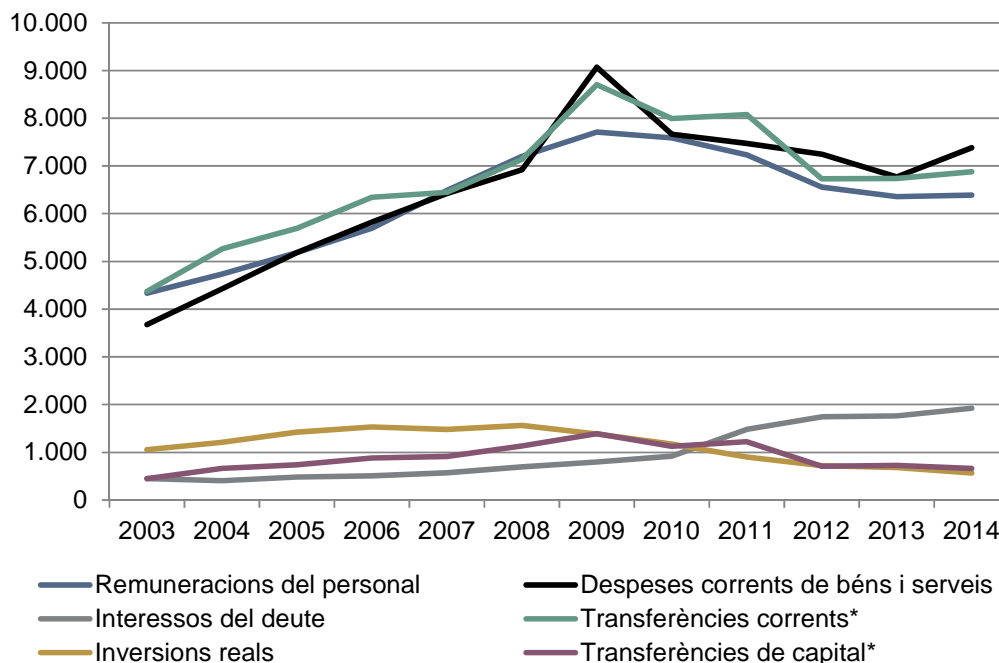
Font: INE i Departament d'Economia i Coneixement.

Les despeses de capital van créixer més intensament que la mitjana del 2004 al 2008, excepte l'any 2007 en què aquestes despeses es varen contenir. A partir del 2010, van experimentar reduccions més intenses que les despeses corrents, exceptuant el 2013, i les dades del 2014 són de 1.075 milions d'euros inferiors al 2010; com a conseqüència, les despeses de capital perden pes en el total. Entre el 2004 i el 2008, aquestes despeses suposaven entre el 10,7% i l'11,6% de les despeses no financeres totals, i a partir del 2009 comencen a perdre pes relatiu, fins que el 2014 van ser tan sols el 5,2%.

El gràfic 2.5 mostra com la despesa no financera per habitant va incrementar-se entre el 2003 i el 2010 i posteriorment va davallar. En termes reals, el creixement durant el període expansiu és més suau i, amb el descens iniciat el 2010, al final del període se situa a un nivell aproximadament similar al de l'any 2005.

De l'anàlisi de les despeses per capítols pressupostaris es desprèn que les remuneracions del personal van créixer entre el 2003 i el 2009 per l'increment de plantilla dels col·lectius de mossos d'esquadra, docents i funcionaris de presons i de justícia. A partir del 2010 es comencen a aplicar mesures de descens de retribucions i contenció de plantilles, que van ser més intenses el 2012.

Gràfic 2.6. Despeses no financeres del SPA. Classificació econòmica (MEUR)



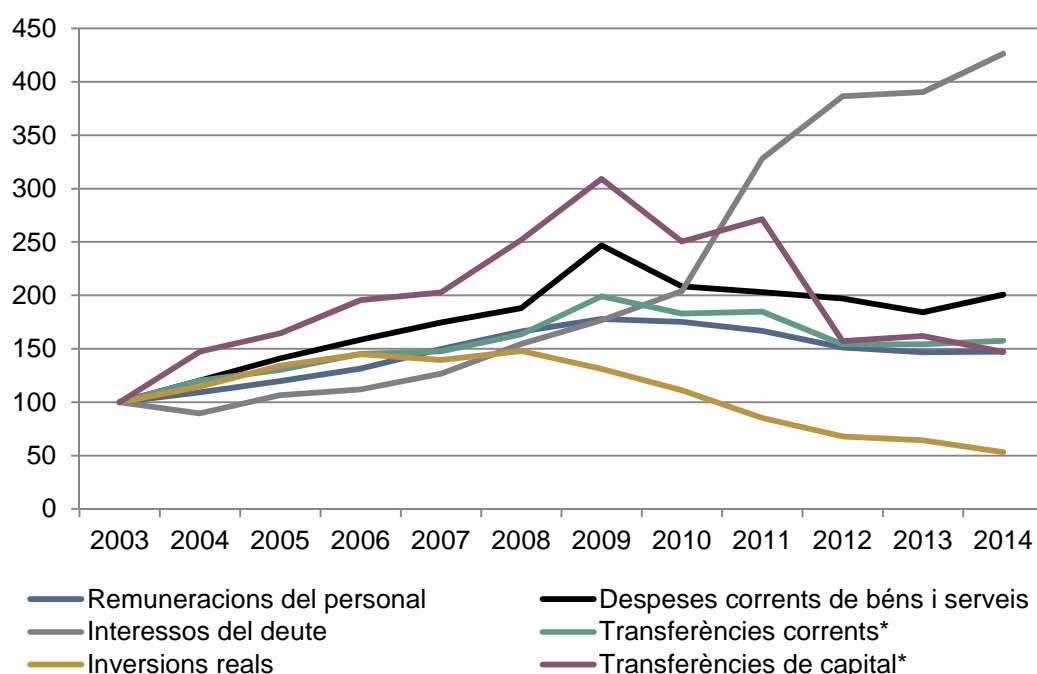
* Sense considerar les transferències de la participació dels ens locals en els ingressos de l'Estat (PIE) i les dels fons europeus agrícoles (FEAGA).

Font: Departament d'Economia i Coneixement.

Les despeses corrents de béns i serveis van presentar un creixement molt intens entre el 2003 i el 2009, multiplicant-se per 2,5 aproximadament. Posteriorment van iniciar una tendència descendent. Aquest capítol està força afectat per l'evolució de la despesa desplaçada en salut, que són despeses en concerts i subministraments sanitaris que es realitzen però no s'imputen fins a períodes posteriors. Cal assenyalar però, que en el càlcul del dèficit en termes SEC⁷ si que es reflecteixen l'any en què es realitzen, a través d'un ajust. En el capítol 3 es mostren els ajustos SEC per passar del resultat pressupostari al resultat d'acord amb la metodologia del SEC.

Les transferències corrents presentaven creixements fins al 2009 i, a partir d'aleshores, van estar sotmeses a diverses mesures d'ajustament.

Gràfic 2.7. Despeses no financeres del SPA. Classificació econòmica (2003=100)



* Sense considerar les transferències de la participació dels ens locals en els ingressos de l'Estat (PIE) i les dels fons europeus agrícoles (FEAGA).

Font: Departament d'Economia i Coneixement.

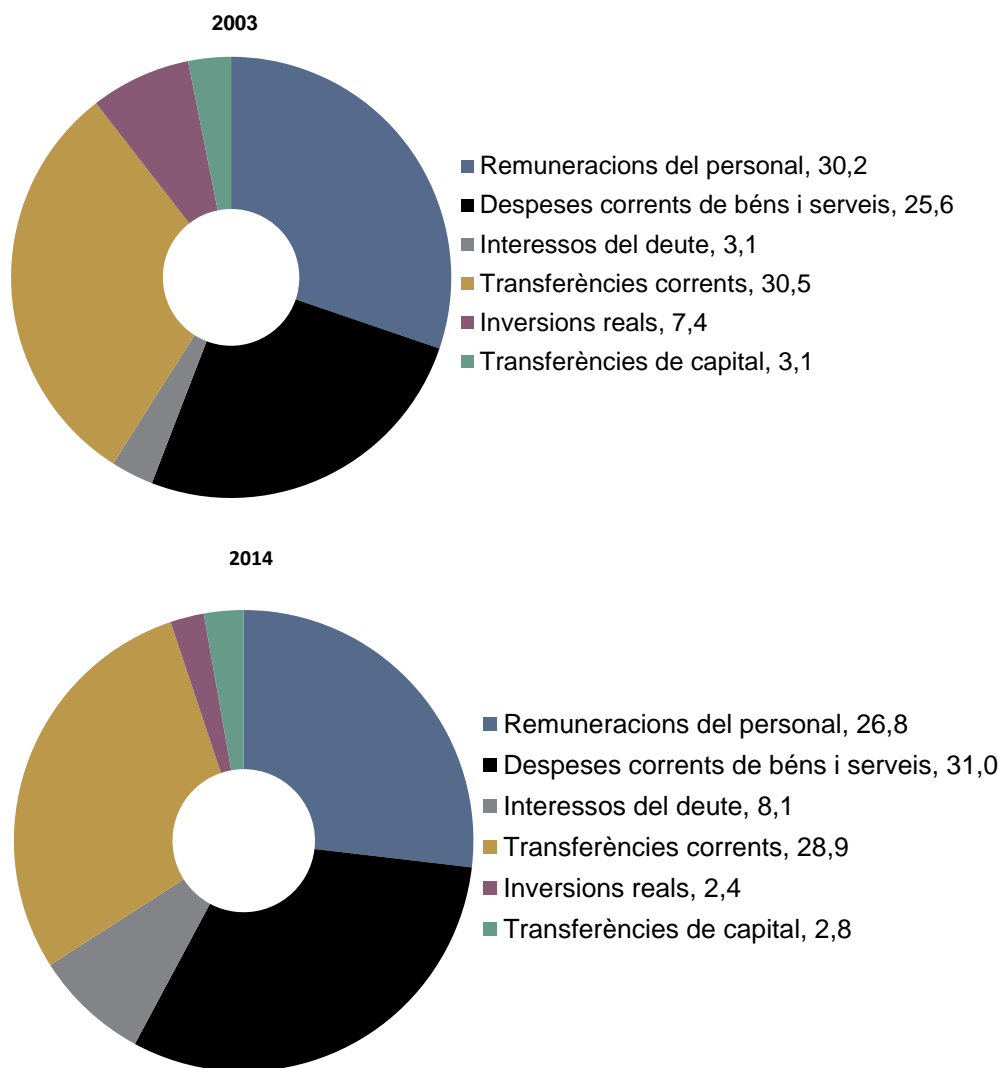
Les transferències de capital van tenir una expansió i, posteriorment, una davallada més accentuada que la mitjana. Al seu torn, les inversions reals van tenir un creixement més suau però una davallada més intensa, i el 2014 se situen lleugerament per sobre de la meitat del 2003. Les reduccions més importants es donen el 2011, en el cas de les

⁷ Sistema Europeu de Comptes

inversions reals, i el 2012, en el cas de les transferències de capital. S'han reduït les inversions i s'han reprogramat els pagaments de les inversions realitzades mitjançant mètodes de finançament diferit.

La comparació en termes relatius dels capítols pressupostaris del 2003 al 2014 mostra que la part de les despeses no financeres dedicades al pagament dels interessos del deute ha augmentat intensament, passant d'un 3,1% a un 8,1%. Les despeses de béns i serveis han guanyat pes relatiu: mentre que el 2003 suposaven el 25,6%, el 2014 en són el 31%.

Gràfic 2.8. Distribució de les despeses no financeres per capítols, 2003 i 2014. (%)



* Sense considerar les transferències de la participació dels ens locals en els ingressos de l'Estat (PIE) i les dels fons europeus agrícoles (FEAGA).

Font: Departament d'Economia i Coneixement.

La resta de capítols perden pes relatiu. Les remuneracions del personal ha passat de ser el 30,2% del total el 2003, a un 26,8%. Les

transferències corrents han passat d'un 30,5% a un 28,9%. Amb una importància quantitativa menor, les operacions de capital han reduït notablement el seu pes en el total del 10,5% al 5,6%.

2.3. El resultat pressupostari

Durant el període d'expansió econòmica, i concretament entre els anys 2003 i 2007, el sector públic administratiu de la Generalitat presenta un resultat pressupostari pràcticament equilibrat, amb un dèficit màxim del 0,5% del PIB, l'any 2004. A partir del 2007 s'inicia un canvi de tendència en els ingressos per l'impacte de la crisi, tot i que l'any 2009 es veuen suavitzats pels ingressos addicionals que aporta la reforma del model de finançament. Tanmateix, les despeses continuen la tendència creixent i en resulta un dèficit pressupostari del 2,5% del PIB, l'any 2009. En els anys 2010 i 2011, l'impacte de la conjuntura econòmica en els comptes de la Generalitat produeix una reducció dels ingressos d'un 19%, que tot i l'ajust de la despesa situen el resultat pressupostari en un -3,38% del PIB.

Quadre 2.3. Evolució del resultat no financer del SPA* (M€UR)

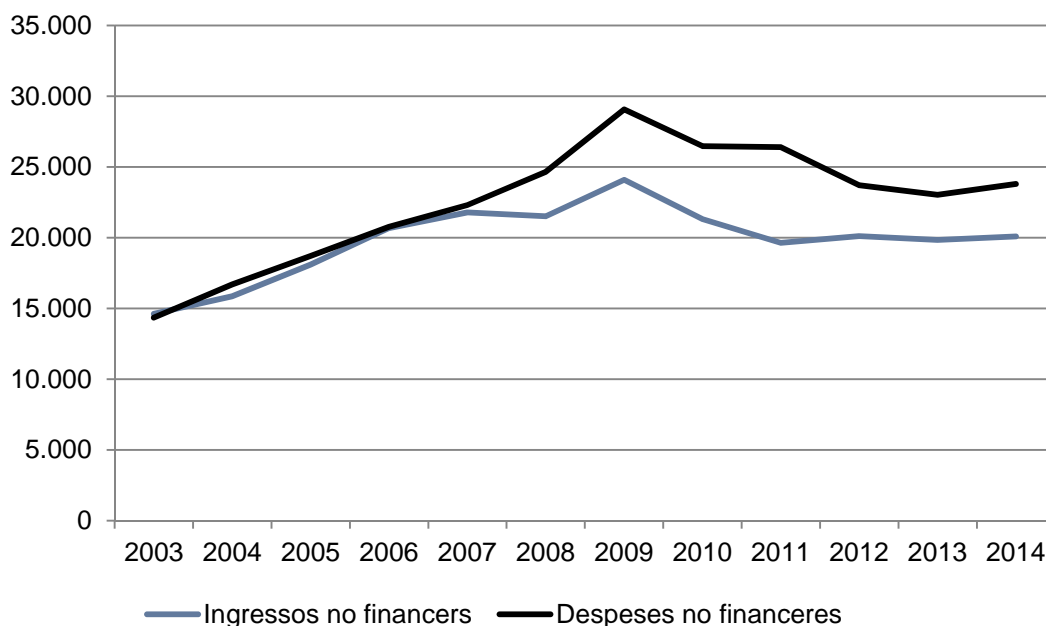
	Ingressos no financers	Despeses no financeres	Resultat no financer	
			MEUR	% de variació
2003	14.615	14.342	272	
2004	15.847	16.694	-847	-411,1
2005	18.085	18.707	-623	26,5
2006	20.666	20.773	-107	82,8
2007	21.779	22.315	-536	-401,0
2008	21.516	24.651	-3.135	-484,8
2009	24.092	29.062	-4.970	-58,5
2010	21.308	26.465	-5.158	-3,8
2011	19.624	26.389	-6.765	-31,2
2012	20.099	23.701	-3.602	46,8
2013	19.829	23.033	-3.203	11,1
2014	20.086	23.794	-3.708	-15,7

* Sense considerar les transferències de la participació dels ens locals en els ingressos de l'Estat (PIE) i les dels fons europeus agrícoles (FEAGA).

Font: Departament d'Economia i Coneixement.

Entre l'any 2011 i el 2012, es fa un ajust d'un punt i mig de PIB en el resultat no financer. A partir de l'any 2012 el saldo pressupostari del sector públic administratiu s'ha mantingut en torn a l'1,8%, que equival a uns 3.500 milions d'euros de mitjana. Aquest ajust, s'explica per la reducció de la despesa en 2.700 milions d'euros i el manteniment dels ingressos mitjançant la implementació de mesures, tant de caràcter tributari com de concessió i venda d'actius.

Gràfic 2.9. Ingressos i despeses no financeres del SPA. *(MEUR)



* Sense considerar les transferències de la participació dels ens locals en els ingressos de l'Estat (PIE) i les dels fons europeus agrícoles (FEAGA).

Font: Departament d'Economia i Coneixement.

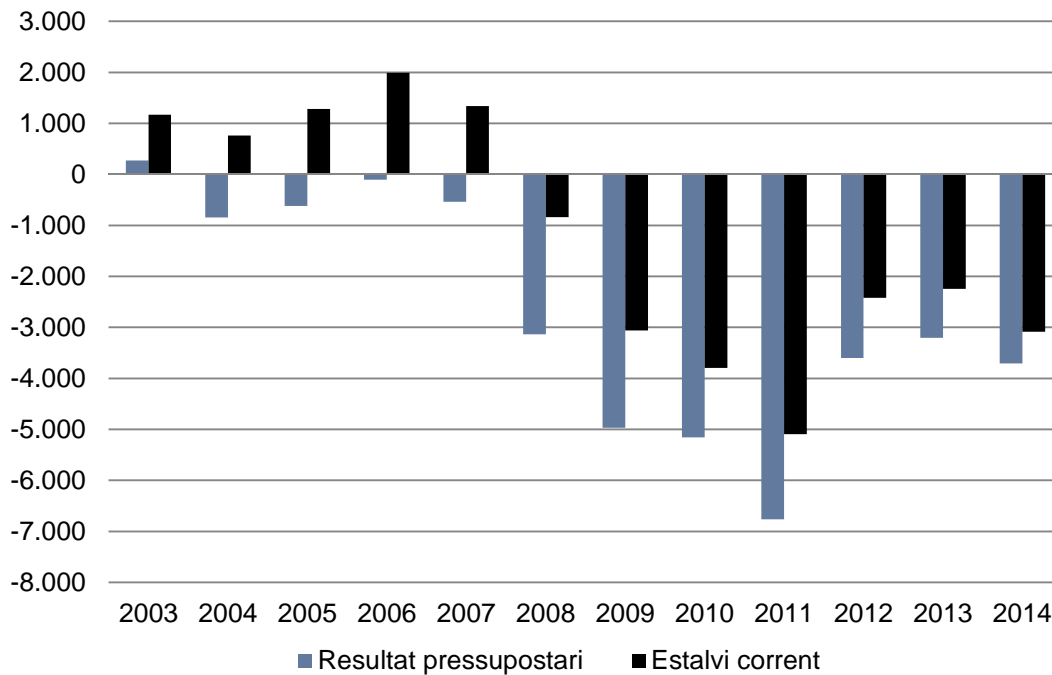
Per tal d'analitzar amb més detall l'evolució del resultat pressupostari del sector públic administratiu de la Generalitat es presenta el gràfic 2.10 en què es mostra el saldo de les operacions corrents i el resultat pressupostari. En ell s'observa que fins al 2007, l'estalvi corrent era positiu, fet que indica que els ingressos corrents cobreixen amb escreix les despeses de la mateixa naturalesa; dit d'una altra manera, el dèficit resultant finançava només despeses de capital. Aquesta seria una situació d'ortodòxia financera segons la qual el dèficit ha de finançar únicament despeses de capital.

Però, a partir del 2008 les despeses corrents són més elevades que els ingressos corrents, de manera que sorgeix un estalvi corrent negatiu, el qual s'agreuja fins al 2011. Durant el període 2008-2011 empitjora l'estalvi corrent, així com el resultat no financer. L'any 2011, el desequilibri pressupostari assoleix el seu màxim, amb -6.765 milions d'euros. Aquest any els ingressos no financers només permetien cobrir el 74,4% de les despeses no financeres i l'estalvi corrent negatiu va superar els 5.000 milions d'euros (un 2,5% del PIB).

A partir del 2012, es comencen a reduir els desequilibris de l'estalvi corrent i del resultat no financer, exceptuant el 2014. Al final del període l'estalvi corrent va ser de -3.085 milions d'euros, que contrasta

amb els 1.166 milions d'euros de signe positiu del 2003.

Gràfic 2.10. Estalvi corrent i resultat pressupostari del SPA. (MEUR)



* Sense considerar les transferències de la participació dels ens locals en els ingressos de l'Estat (PIE) i les dels fons europeus agrícoles (FEAGA).

Font: Departament d'Economia i Coneixement.

3.

El dèficit en termes SEC

En aquest capítol s'analitza l'evolució del dèficit de la Generalitat en termes del Sistema Europeu de Comptes (SEC) que és la metodologia amb la qual s'ha d'avaluar el procés d'ajust i de consolidació fiscal. En el primer punt es fa una breu referència als criteris comptables i es destaquen les característiques més importants del marc normatiu i l'aplicació de la normativa estatal, que ve emmarcada en la normativa europea sobre la sostenibilitat financera de les administracions públiques. En el segon i tercer apartat d'aquest capítol es presenta l'evolució del dèficit de la Generalitat en termes SEC, destacant els paràmetres que en permeten explicar la seva evolució. Per últim es mostren les dades del dèficit de la Generalitat en termes estructurals, que tal com es veurà és la magnitud que la normativa europea determina per avaluar els ajustos de consolidació fiscal d'una administració pública.

3.1.

Marc normatiu i l'aplicació de la normativa estatal

El Sistema Europeu de Comptes Regionals i Nacionals (SEC) s'instaura amb l'aprovació del Reglament (CE) 2223/96 del Consell, de 25 de juny de 1996. El SEC és un sistema comptable que té com a finalitat la descripció ordenada i detallada d'una economia en el seu conjunt, per esdevenir el marc de referència de les estadístiques econòmiques i socials de la Unió i dels seus Estats membres.

L'administració pública⁸ és un dels sectors institucionals que formen part de l'àmbit SEC, per al qual es defineixen unes regles de comptabilitat homogènies a partir de les quals s'obtenen la capacitat(+)/necessitat(-) de finançament i l'endeutament a efectes del compliment de la normativa europea d'estabilitat i creixement.

⁸ Es considera que formen part de l'administració pública aquelles entitats institucionals controlades per unitats de l'administració que essent productors públics no cobreixen amb les seves vendes el 50% dels seus costos de producció.

La Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera estableix, en el seu article 2, que el seu àmbit d'aplicació és el sector administracions públiques, d'acord amb la definició i delimitació del SEC.

Paral·lelament, l'article 15 d'aquesta mateixa llei determina que els objectius d'estabilitat pressupostària, en termes de capacitat o necessitat de finançament, es fixaran d'acord amb la metodologia continguda en el SEC.

Per la seva banda, la Llei 6/2012 d'estabilitat pressupostària, aprovada pel Parlament de Catalunya el 17 de maig, determina en l'article 4 que el resultat pressupostari de la Generalitat i dels ens i organismes que en depenen es computarà en termes de capacitat de finançament, d'acord amb la definició continguda en el SEC.

Així doncs, i d'acord amb el marc normatiu europeu, estatal i autonòmic, el resultat dels comptes de la Generalitat de Catalunya s'obté aplicant la metodologia del SEC.

3.1.1

El marc legislatiu europeu

L'any 1992 els països de la UE signen el Tractat de Maastricht en què s'estableixen els requisits que els països membres de la UE han de complir per a poder compartir una moneda única. Pel que fa a l'àmbit fiscal, els criteris es quantifiquen en termes de dèficit i deute públic. Concretament es limita el dèficit públic al 3% del PIB i el nivell de deute públic al 60% del PIB.

L'any 1997 els estats membres de la UE aproven el Pacte d'Estabilitat i Creixement en el qual acorden reforçar la supervisió i coordinació de les polítiques econòmiques i pressupostàries nacionals per tal de complir els límits de dèficit i deute establerts en el Tractat de Maastricht.

El Pacte d'Estabilitat i Creixement (PEC) consisteix en un conjunt de normes⁹ que tenen per objecte garantir unes finances públiques sanejades. En la seva vessant preventiva, els estats membres han de

⁹ Reglament (CE) núm. 1466/97 i Reglament (CE) núm. 1467/97

presentar un programa anual d'estabilitat (països de la zona de l'euro) o de convergència (la resta dels països), que acompanya el Programa Nacional de Reforma mitjançant el qual els estats indiquen com aconseguiran unes finances públiques sanejades a mitjà termini.

Quan un estat membre incompleix el dèficit pressupostari del 3% del PIB s'aplica el procediment de dèficit excessiu (PDE), establert en el Tractat. En aquesta situació, el Consell Europeu emet recomanacions sobre la forma de resoldre el problema i el seu incompliment pot comportar la imposició de sancions als països de la zona de l'euro.

L'any 2005 es modifica el PEC¹⁰ amb l'objectiu d'incloure les circumstàncies nacionals individuals i de disposar d'un major fonament econòmic per establir les normes que s'han de complir.

L'impacte de la crisi financera del 2008 en els comptes públics posa de manifest el fracàs del PEC per assegurar l'estabilitat de les finances públiques. En resposta a aquesta situació, l'any 2011 s'aprova una important reforma del PEC amb un paquet de noves disposicions, conegut com el "Six-Pack"¹¹, que redefineix la governança econòmica i estableix una supervisió econòmica i pressupostària que ha de garantir l'estabilitat econòmica i financera de la UE.

L'any 2013 es reforça el PEC amb l'aprovació de les lleis conegudes com "Two-Pack"¹², que reforcen la coordinació econòmica entre els estats membres i introdueixen nous instruments de supervisió.

La normativa europea determina que, per a avaluar el procés d'ajust dels estats membres i el procés de consolidació fiscal per assolir el dèficit del 3% del PIB, la magnitud a tenir en compte és el saldo en termes estructurals, és a dir, el resultat dels comptes de les administracions públiques sense considerar l'impacte del cicle econòmic. Concretament s'estableix que si els estats membres redueixen el dèficit estructural en un 0,5% del PIB de mitjana anual estan en la senda correcta de reconducció del dèficit públic.

¹⁰ Reglament (CE) núm. 1055/2005 i Reglament (CE) núm. 1056/2005

¹¹ Reglament (UE) núm. 1173 / 2011, Reglament (UE) núm. 1174 / 2011, Reglament (UE) núm. 1175 / 2011, Reglament (UE) núm. 1176 / 2011, Reglament (UE) núm. 1177 / 2011, i Directiva 2011/85 / UE.

¹² Reglament (UE) núm. 472/2013 i Reglament (UE) núm. 473/2013.

3.1.2

La regulació estatal

En el marc de la normativa europea, a l'estat espanyol s'aprova la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEPSF) que determina l'aplicació de la normativa europea a les administracions públiques espanyoles.

L'article 3 de la LOEPSF defineix el principi d'estabilitat pressupostària de les administracions públiques com la situació d'equilibri o superàvit estructural, criteri que s'aplica a totes les entitats que conformen el sector administració pública. Cal assenyalar que la magnitud per a avaluar la situació d'una administració pública és la del dèficit en termes estructurals que, tal com s'ha indicat en el capítol 1 d'aquesta monografia, és aquella part del dèficit que exclou l'efecte del cycle econòmic i l'impacte de les mesures puntuals, tant des del vessant dels ingressos com de les despeses.

En aplicació del principi d'estabilitat pressupostària, l'article 11 de la LOEPSF determina que els pressupostos de tots els ens que s'inclouen en el sector administracions públiques s'han d'elaborar segons aquest principi, és a dir, en termes d'equilibri o superàvit estructural. Tanmateix, també preveu la possibilitat d'un dèficit estructural del 0,4% del PIB en cas de reformes estructurals, així com la situació de dèficit estructural de l'Estat o les CA en cas de catàstrofes naturals, recessió econòmica greu o situacions d'emergència extraordinària que escapin al control de les administracions públiques i que perjudiquin considerablement la seva situació financera o la seva sostenibilitat econòmica o social, sempre que així ho determini per majoria absoluta el Congrés dels diputats.

La LOEPSF introdueix una nova regla fiscal que regula el creixement de la despesa pública. Concretament l'article 12 estableix que la variació de la despesa computable de l'Administració central, de les CA i de les corporacions locals, no podrà superar la taxa de referència¹³ de creixement del PIB a mig termini de l'economia espanyola.

¹³ L'Ordre ECC / 2741/2012, de 20 de desembre, de desenvolupament metodològic de la Llei Orgànica 2/2012, determina que la taxa de referència de cada any es calcularà com la mitjana de les taxes de creixement del PIB potencial dels 5 anys anteriors, de l'any en curs i dels 4 anys posteriors. Com a creixement del deflactor es triarà, per a

La despesa computable a efectes de la regla de despesa és la despesa no financera segons el SEC, excloent-ne els interessos del deute, la despesa no discrecional en prestacions per desocupació, les despeses finançades amb fons finalistes procedents de la Unió Europea o d'altres administracions públiques i les transferències a les CA i a les corporacions locals vinculades als sistemes de finançament. A més a més, quan s'aprovin canvis normatius que suposin augments permanents de la recaptació, el nivell de despesa computable es podrà incrementar en la quantia equivalent. Si els canvis normatius suposen disminucions de la recaptació, el nivell de despesa computable s'haurà de reduir en la mateixa quantitat.

El principi de sostenibilitat financera consisteix en la capacitat de finançar compromisos de despesa presents i futurs dins dels límits de dèficit i deute públic, així com el compliment del període mitjà de pagament a proveïdors, el qual no pot superar el termini màxim previst en la normativa sobre morositat.

La instrumentació del principi de sostenibilitat financera s'estableix en l'article 13 de la LOEPSF, el qual fixa que el deute públic no podrà superar el 60% del PIB, amb una distribució entre nivells del 44% en el cas de l'Administració central; 13 % en el de les CA i 3% en el de les CL.

La LOEPSF determina també que les administracions públiques hauran de publicar el període mitjà de pagament i disposar d'un pla de tresoreria que inclourà, almenys, informació relativa a la previsió de pagament a proveïdors.

Finalment, tal i com recull el punt 5 de l'article 12, es determina que els ingressos que s'obtinguin per sobre del previst es destinaran íntegrament a reduir el nivell de deute públic.

El compliment dels objectius de dèficit (3% del PIB) i de deute públic (60% del PIB) està previst per a l'any 2020. A tal efecte, en la disposició transitòria primera de la LOEPSF es regula un període transitori per assolir els objectius.

cada any, el menor dels dos valors següents: el 2% o la taxa de creixement del deflactor del PIB prevista o efectivament registrada segons la comptabilitat nacional.

En aquest sentit, per poder complir els objectius de dèficit i deute l'any 2020, s'estableix una sèrie de requisits per al conjunt de les administracions públiques:

- La despesa de cada administració pública no podrà créixer per sobre del creixement real del PIB.
- Quan l'economia creixi al menys a una taxa del 2% o es generi ocupació neta, la ràtio del deute sobre el PIB es reduirà com a mínim en 2 punts percentuals de PIB.
- El dèficit estructural del conjunt de les administracions públiques s'haurà de reduir almenys en un 0,8% del PIB de mitjana anual.

Un dels punts importants a destacar d'aquesta disposició transitòria és la distribució dels objectius de dèficit entre l'Estat i les CA, de manera que l'ajust estructural s'ha de repartir entre aquests dos subsectors d'acord amb la distribució del dèficit estructural registrat l'1 de gener de 2012, és a dir, el resultat del tancament de l'exercici 2011.

Cal assenyalar que, tal com s'ha indicat en el capítol 1 d'aquesta monografia, els objectius de dèficit no s'han determinat d'acord amb el que estableix aquesta disposició transitòria i, per aquest motiu, la Generalitat ha interposat un recurs al Tribunal Suprem contra els objectius de dèficit per nivells de govern. En el moment de redactar aquesta monografia aquest recurs encara no s'ha resolt.

La LOEPSF determina també el procediment per establir dels objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic. Aquest procediment s'inicia amb l'acord del Consell de Ministres, previ informe del Consell de Política Fiscal i Financera de les CA¹⁴ i de la Comissió Nacional de l'Administració Local¹⁵, sobre els objectius d'estabilitat pressupostària i de deute corresponents als tres exercicis següents per a cadascun dels subsectors i expressats en percentatge sobre el PIB. En la fixació de

¹⁴ El Consell de Política Fiscal i Financera de les CA va ser creat l'any 1980 per la LOFCA (Llei Orgànica de Finançament de les CA), en el seu article 3, amb l'objectiu d'adequar la coordinació entre l'activitat financera de les CA i de la Hisenda de l'Estat.

¹⁵ La Comissió nacional d'administració local, creada per la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local, és l'òrgan permanent per a la col·laboració entre l'Administració General de l'Estat i l'Administració local.

l'objectiu d'estabilitat pressupostària es tindrà en compte la regla de despesa, que limita el creixement de la despesa computable.

A continuació, aquest acord del Consell de Ministres sobre la distribució dels objectius per nivells de govern es remet a les Corts generals que l'hauran d'aprovar o rebutjar. En cas de ser rebutjat, el Govern haurà de trametre en el termini d'un mes un nou acord per a la seva aprovació.

Un cop aprovats els objectius per al conjunt de subsectors, cal distribuir els objectius globals de les CA per a cadascuna d'elles. Per acordar aquesta distribució horitzontal dels objectius, l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal¹⁶ (AIReF) ha de fer un informe previ sobre una proposta del Ministeri d'hisenda i administracions públiques sobre els objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic per a cada una de les CA. Aquesta proposta es presenta en el Consell de política fiscal i financera de les CA a partir de la qual el Govern fixa els objectius individuals.

La LOEPSF estableix també un seguit de mecanismes per al compliment dels principis d'estabilitat i sostenibilitat, que es basen en l'elaboració d'informes per part de l'AIReF i el Ministeri d'hisenda i administracions públiques. Així, l'AIReF és l'encarregada d'elaborar els informes ex-ante sobre els objectius d'estabilitat pressupostària, de deute públic i de la regla de despesa, i el Ministeri d'hisenda i administracions públiques elabora els informes ex-post.

Per altra part, la LOEPSF estableix una sèrie de mesures per corregir els desajustos en els objectius establerts. Hi ha tres tipus de mesures: preventives, correctives i coercitives.

- Les mesures preventives s'activen quan l'endeutament supera el 95% del seu límit; el període mig de pagament excedeix en 30 dies el límit establert per la normativa de morositat o el Govern central fa una advertència de risc d'incompliment dels objectius. Aquestes mesures limiten el recurs al deute; condicionen els pagaments per al compliment del període mitjà de pagament, o**

¹⁶ La llei orgànica 6/2013 crea l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal i dóna compliment a la Directiva 2011/85 / EU que preveu l'existència d'institucions fiscals independents que realitzin el seguiment de les regles fiscals, amb autonomia funcional respecte de les autoritats pressupostàries dels estats membres.

obliguen les CA a l'adopció de mesures per evitar el risc d'incompliment.

- Les mesures correctives actuen quan es constata l'incompliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària, de deute públic o de la regla de despesa; o quan les mesures per a corregir el risc són insuficients, o s'incompleix el període mitjà de pagament. Aquestes mesures reforcen la limitació al recurs al deute i el condicionament dels pagaments a realitzar; restringeixen la concessió d'avalis o altres garanties i la subscripció de convenis; obliguen a l'adopció d'acords de no disponibilitat; i capaciten el Ministeri d'hisenda i administracions públiques per retenir part dels recursos del model de finançament per pagar directament els proveïdors. Entre les mesures correctives s'inclouen l'elaboració dels plans economicofinancers i els plans de reequilibri. Els primers s'elaboren en cas d'incompliment dels objectius, comprenen dos exercicis i la seva finalitat és corregir la desviació mitjançant la introducció de mesures correctores. Els plans de reequilibri es preveuen en el cas que es produeixi un incompliment per les raons extraordinàries recollides en l'article 11.
- Les mesures coercitives s'activen en el cas que no es presenti, no s'aprovi o s'incompleixi el pla economicofinancer o de reequilibri; o quan es mantingui l'incompliment del període mitjà de pagament. Aquestes mesures consisteixen en l'obligació de realitzar una retenció de crèdits que garanteixi el compliment i en la constitució, si el Ministeri d'hisenda i administracions públiques així ho sol·licita, d'un dipòsit del 0,2% del PIB que pot acabar esdevenint una multa. Si no es complissin les mesures coercitives o fossin insuficients, el Govern central pot acordar l'enviament d'una comissió d'experts per valorar la situació econòmica i pressupostària de l'administració afectada i requerir al President de la CA, d'acord amb l'article 155 de la Constitució, l'execució de les mesures. En darrer terme el Govern central, amb l'aprovació de la majoria absoluta del Senat, pot adoptar una sèrie de mesures i obligar la CA a la seva execució forçosa, per a la qual cosa podrà donar instruccions a totes les autoritats de la CA.

3.1.3

La normativa autonòmica

La Llei 6/2012 d'estabilitat pressupostària, aprovada pel Parlament de Catalunya el 17 de maig de 2012, ratifica el compromís amb l'estabilitat en coherència amb el marc normatiu actual i pel que fa al dèficit estableix que l'objectiu del dèficit estructural de la Generalitat per a l'any 2019 és del 0,14% del PIB. Aquesta norma també preveu que en situacions d'emergència es puguin revisar els límits de deute i de dèficit sempre que aquestes situacions incideixin de manera notable en els comptes de la Generalitat i que aquesta incidència sigui apreciada pel Parlament.

3.2.

Del resultat pressupostari al dèficit SEC

En aquest apartat s'exposa el pas del resultat pressupostari del sector públic administratiu de la Generalitat al resultat en termes del SEC. Per la qual cosa al resultat pressupostari del sector públic administratiu de la Generalitat, analitzat en el capítol anterior, s'hi fan una sèrie d'ajustos que afecten tant els ingressos com les despeses.

Aquests ajustos es poden classificar en:

- Ampliació del perímetre al del SEC.
 - Adaptació a la comptabilització segons els criteris del SEC.
 - Delimitació de les operacions financeres i no financeres.
 - Consolidació de les transferències amb l'Administració central i la Seguretat Social.
-
- Ampliació del perímetre al del SEC

Aquest ajust suposa la incorporació del resultat de les entitats que formen part de l'administració pública i que no s'inclouen en el sector públic administratiu. Així, s'afegeix el resultat d'entitats com per exemple les universitats i altres entitats del sector públic de la Generalitat que formen part de l'àmbit de l'administració pública, com per exemple: la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals, l'Agència Catalana de l'Aigua, Infraestructures Ferroviàries de Catalunya (IFERCAT), el Centre d'Informació i Tecnologies de la Informació,

(CTTI), etc., així com les col·laboracions públic-privades que entren a formar part del perímetre SEC.

- Adaptació a la comptabilització segons els criteris del SEC

Aquest ajust ve justificat per les diferències entre els criteris de comptabilització dels ingressos i despeses en termes pressupostaris respecte la comptabilització en termes de comptabilitat nacional, que són els que utilitza la metodologia del SEC. Aquestes diferències afecten a la valoració i/o a la imputació temporal dels ingressos i les despeses no financeres. En termes generals, en comptabilitat nacional regeix el criteri de meritament pel que fa a la despesa i el de caixa pel que fa als impostos. Dins d'aquesta adaptació de criteris cal destacar els següents:

- Recaptació incerta, que fa ajustar les diferències entre els drets liquidats dels diferents impostos i els efectivament ingressats.
- Despesa compromesa però pendent de comptabilitzar, que fa ajustar aquelles despeses que s'han comptabilitzat en un exercici diferent al meritat.
- Interessos, que fa ajustar les diferències entre les despeses d'interessos en termes de caixa respecte als efectivament meritats.
- Liquidacions negatives del model de finançament, que fan descomptar les aportacions fetes a l'Estat en concepte de liquidacions negatives del model de finançament dels anys 2008 i 2009. Aquest ajust es fa perquè en termes de comptabilitat nacional aquestes aportacions a l'Estat es varen comptabilitzar en l'exercici en que efectivament s'havien de fer i en canvi en termes pressupostaris aquestes aportacions es fan gradualment.
- Fons europeus, que fan ajustar els ingressos rebuts dels fons europeus amb les inversions certificades que es financen amb els fons europeus.

- Delimitació de les operacions financeres i no financeres

La capacitat o necessitat de finançament es determina a partir dels ingressos i despeses no financeres. No obstant, hi ha determinades operacions que es consideren financeres sota criteris pressupostaris, però que no ho són aplicant els criteris de comptabilitat nacional, i viceversa. Aquest és el cas de les aportacions de capital a entitats per compensar pèrdues o finançar inversions, que es consideren despeses

financeres en termes pressupostaris i que s'han d'ajustar quan s'aplica la metodologia de comptabilitat nacional. Un altre exemple són els pagaments en concepte de censos emfitèutics que en comptabilitat nacional són considerades despeses financeres, mentre que en termes pressupostaris són no financeres.

- Consolidació de les operacions amb l'Administració central i la Seguretat Social

Atès que el imports sobre la capacitat o necessitat de finançament de la Generalitat i de les CA, en general, han de ser coherents amb els resultats de l'Administració central i de la Seguretat Social, cal fer els ajustos corresponents a les transferències entre administracions, de manera que les rebudes per una administració coincideixin en import amb les transferències donades per l'altra administració. En cas de diferències entre les transferències donades i rebudes, la metodologia SEC acorda que l'import que preval és el de l'administració pagadora de la transferència. Per tant, aquest ajustament correspon a l'avaluació de les transferències rebudes i donades entre la Generalitat i l'Administració central i la Seguretat Social.

Quadre 3.1. Evolució del dèficit de la Generalitat en termes SEC (MEUR)

	Resultat pressupostari	Ajustos SEC	Dèficit SEC
2003	272	-1.350	-1.078
2004	-847	231	-616
2005	-623	-139	-762
2006	-107	-344	-451
2007	-536	-690	-1.226
2008	-3.135	-2.137	-5.272
2009	-4.970	264	-4.706
2010	-5.158	-3.942	-9.100
2011	-6.765	-1.454	-8.219
2012	-3.602	-835	-4.437
2013	-3.203	-941	-4.144
2014	-3.708	-1.698	-5.406

Font: Departament Economia i Coneixement i IGAE

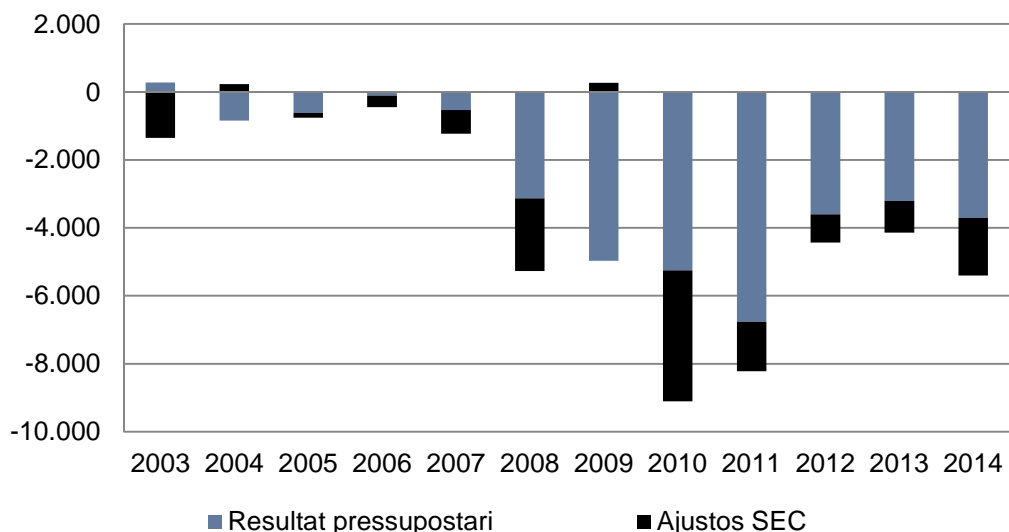
Sumant els ajustos de comptabilitat nacional al resultat del sector administració pública de la Generalitat de Catalunya s'obté el resultat segons el SEC.

En el quadre 3.1 es presenten els imports del dèficit de la Generalitat en termes SEC a partir del resultat pressupostari del sector públic administratiu del capítol anterior i la suma dels ajustos SEC.

En termes generals, s'observa que els ajustos SEC tenen un impacte negatiu en els resultats, el que significa un major dèficit. Tan sols en els anys 2004 i 2009 els ajustos varen ser positius i, per tant, van suposar una millora del resultat dels comptes del sector públic administratiu de la Generalitat. D'altra banda, l'impacte dels ajustos SEC en el dèficit és força erràtic amb valors que oscil·len considerablement i que, fins i tot, presenten un signe contrari al del resultat pressupostari en els anys 2003, 2004 i 2009.

En el període 2010-2014 els ajustos han contribuït a reduir el dèficit amb un import que passa de més de 3.800 milions d'euros a prop de 1.700 milions el 2014.

Gràfic 3.1. Resultat no financer i ajustos SEC (MEUR)



Font: Departament d'Economia i Coneixement i IGAE

En el quadre 3.2 es presenta un detall dels ajustos SEC per al període 2010-2014 en què es pot veure la rellevància quantitativa de cadascun d'ells. L'ampliació del perímetre al del SEC correspon a la suma de les aportacions de capital, el resultat de les empreses i el de les universitats. Aquest ajust ha suposat en tots aquests anys un augment del dèficit de la Generalitat, que ha anat disminuint al llarg d'aquests 5 anys; així si l'any 2010 aportava un total de 1.718 milions d'euros al dèficit de la Generalitat, l'any 2014 aquesta aportació és de 245 milions.

Un altre dels ajustos que tenen relació amb l'augment del perímetre SEC es la incorporació d'inversions públic-privades. Aquest ajust es produeix l'any 2010 amb la incorporació de les concessions de les estacions de la línia 9 del metro i l'any 2014 amb la inclusió de les inversions executades per la concessionària Cedinsa a l'autovia c-17.

Quadre 3.2 Detall ajustos SEC (MEUR)

	2010	2011	2012	2013	2014
Aportacions de capital	-1.127	-918	-1205	-1.117	-511
Resultat empreses	-648	-524	354	758	230
Universitats	57	-100	-63	-61	36
Inversions Publico-privades	-538	--	--	--	-276
Recaptació incerta	-215	-232	-225	-126	-843
Despesa meritada	-1.208	471	-580	-513	-714
Interessos	-136	-292	-50	-188	-5
Liquidacions negatives	0	138	303	303	303
Censos emfitèutics	49	0	60	269	1
Fons Europeus	38	148	-55	-9	25
Concessions	--	--	732	--	--
Altres	214	145	106	257	-56
Total	-3.942	-1.454	-835	-941	-1.698

Font: Departament d'Economia i Coneixement i IGAE

La recaptació incerta presenta una evolució sense gaires variacions excepte l'any 2014 perquè en els drets liquidats del pressupost de la Generalitat s'hi van incloure uns de 686 milions d'euros corresponents a l'impost autonòmic sobre dipòsits en entitats de crèdit, que posteriorment a la liquidació del pressupost d'aquest exercici va ser declarat inconstitucional i per tant els ingressos no es varen fer efectius.

En general, l'ajust de la despesa meritada incrementa el dèficit amb un signe negatiu en tots els anys, excepte el 2011 que contribueix a reduir el dèficit en 471 milions d'euros.

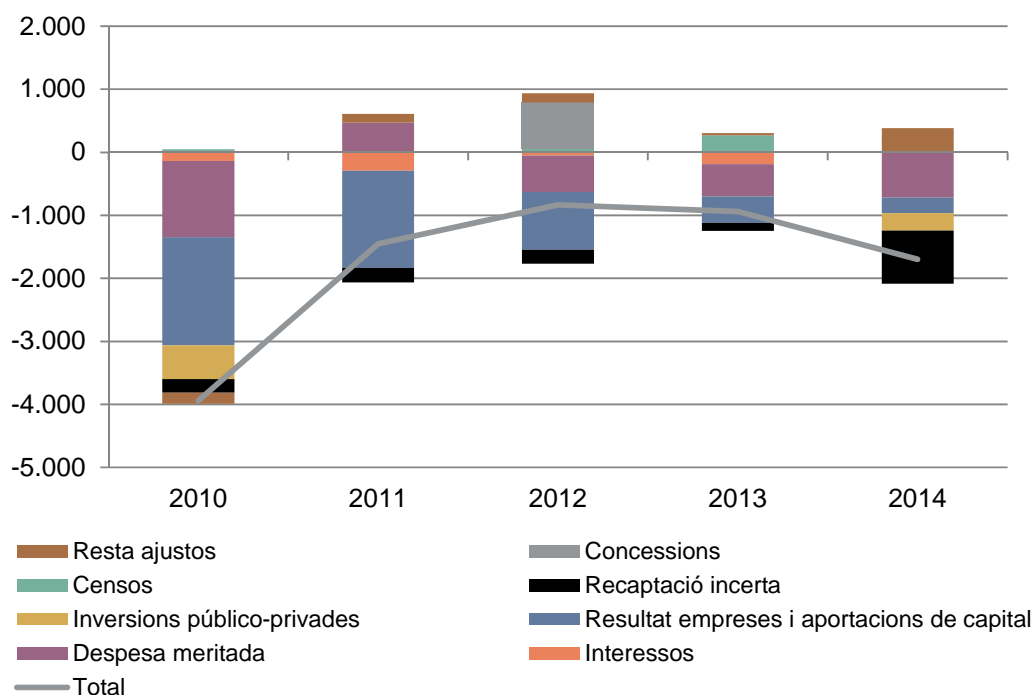
L'ajust per interessos ve determinat pel calendari dels pagaments. L'any 2014 l'import és afectat per la mesura presa pel Govern Central d'aplicar un tipus d'interès de l'1%, pels últims 3 mesos de l'any 2014 a les operacions vinculades als mecanismes de liquiditat.

El retorn de les liquidacions negatives del model de finançament redueix el dèficit amb un import que l'any 2011 equival al retorn de la cinquena part de la liquidació negativa de l'exercici 2008. A partir de l'any 2012 s'afegeix el retorn de la liquidació negativa de l'any 2009 i s'amplia el termini de retorn fins als 10 anys¹⁷.

L'ajust per censos emfitèutics correspon a la cancel·lació de censos que en comptabilitat pressupostària són despeses no financeres; en canvi, en comptabilitat pública són despeses financeres. Per aquest motiu s'han d'excloure en el càlcul del dèficit.

L'impacte positiu per concessions de l'any 2012, correspon als ingressos futurs vinculats a la cessió de la gestió dels túnels de Vallvidrera, del túnel del Cadí i del servei d'abastament d'aigua en alta Ter-Llobregat.

Gràfic 3.2. Distribució dels ajustos SEC per tipologies (MEUR)



Font: Departament d'Economia i Coneixement i IGAE

¹⁷ A partir de l'any 2015 s'ha ampliat novament el termini de retorn de les liquidacions negatives del model de finançament corresponents als exercicis 2008 i 2009 fins a 20 anys.

3.3

Evolució del dèficit SEC i el procés de consolidació fiscal

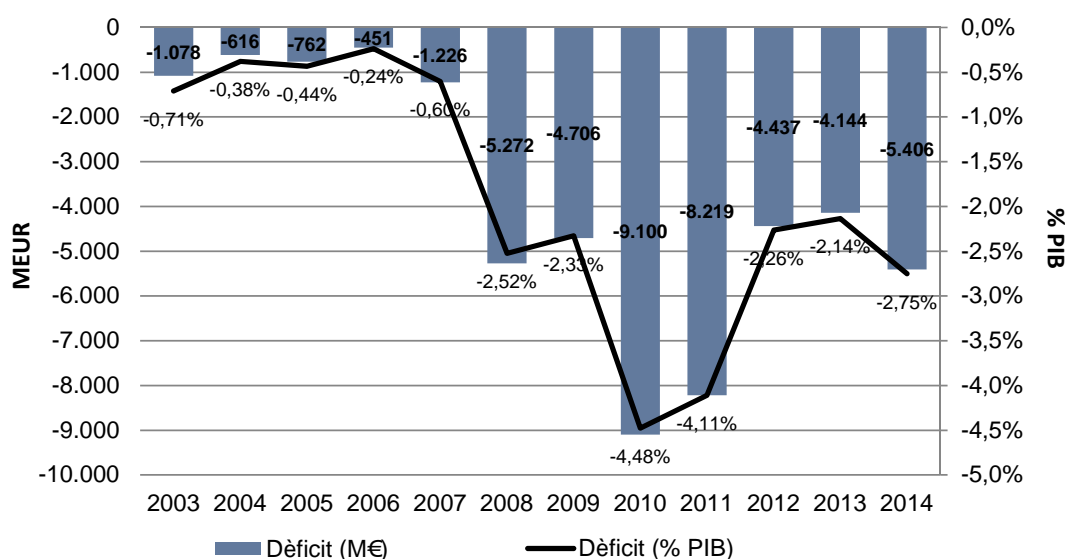
3.3.1

Evolució del dèficit SEC

L'evolució del dèficit en termes SEC evidencia que en el període 2003-2007 els comptes de la Generalitat de Catalunya presentaven un resultat deficitari relativament reduït, ja que era, de mitjana, inferior al 0,5% del PIB.

Aquesta situació canvia bruscament i les finances de la Generalitat de Catalunya experimenten un clar deteriorament d'ençà l'any 2008. Val a dir, que ja l'any 2007 els ingressos més vinculats al sector immobiliari, com són els impostos sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats¹⁸, van caure significativament pel col·lapse de la bombolla immobiliària.

Gràfic 3.3. Evolució del dèficit de la Generalitat de Catalunya



Font: Departament d'Economia i Coneixement, IGAE i INE

L'any 2009 el dèficit es manté en un import similar a l'any anterior, ja que malgrat la situació de crisi econòmica, aquell any els recursos del model de finançament es varen veure incrementats per dos motius:

¹⁸ Per a més detall consulteu la Monografia número 19 "El procés de consolidació fiscal (I): Els ingressos de la Generalitat de Catalunya" del Departament d'Economia i Coneixement.

d'una banda les bestretes del model varen créixer per unes previsions de l'Estat excessivament optimistes i, per l'altra, per la dotació d'uns recursos addicionals derivats del model de finançament acordat aquell any.

Posteriorment, l'any 2010 la situació s'agreuja substancialment i el dèficit assoleix el 4,48% del PIB. Aquest resultat es deu a l'impacte del cicle econòmic que incideix negativament en els ingressos procedents del model de finançament, tant en els tributs cedits com en les bestretes del model de finançament.

A partir de l'any 2011 s'inicia una lleugera millora que es consolida l'any 2012 amb una reducció del dèficit important, que passa del 4,48% de l'any 2010 al 2,26% del 2012. Aquest procés de consolidació fiscal és el resultat de la implementació d'una sèrie de mesures d'ingressos i despeses dirigides a corregir el desajust en els comptes públics.

L'any 2013 es mantenen les mesures de despesa posades en marxa els anys anteriors i s'implementen noves mesures d'ingressos amb la finalitat d'assolir l'objectiu de dèficit, fixat en l'1,58% del PIB.

Tanmateix, tot i que l'any 2013 la despesa no financera va ser un 13% inferior a la realitzada l'any 2010, el dèficit es va situar en el 2,14% del PIB, 0,56 dècimes per sobre de l'objectiu.

L'any 2014 es produeix un empitjorament del resultat dels comptes de la Generalitat amb un dèficit del 2,75%, malgrat que les mesures permanents d'ingressos van aportar 886 milions d'euros i es van obtenir 331 milions per la venda d'edificis. Per la banda de les despeses es van mantenir les mesures de contenció com, per exemple, la supressió de la paga extra dels treballadors públics i altres mesures de personal.

El retrocés que els resultats de l'any 2014 representen respecte a l'any 2013, s'explica bàsicament per dos motius: en primer lloc perquè en aquest exercici no es van poder realitzar els ingressos patrimonials previstos en el pressupost i valorats en 1.430 milions d'euros i, en segon lloc, perquè el resultat de l'any 2014 inclou una sèrie d'operacions excepcionals (puntuals i no recurrents) que incideixen negativament en el resultat de l'exercici a través del seu impacte en els ajustos SEC. Aquestes operacions puntuals són:

- 604 milions d'euros per l'aplicació del criteri de meritació a les subvencions vinculades a la Llei de barris, el PUOSC, la Llei de la Dependència, els ajuts a famílies i el Fons de Cooperació Local.
- 17 milions d'euros pel compliment de la sentència del Tribunal Constitucional respecte a l'euro per recepta i que suposa el retorn dels ingressos obtinguts per aquesta taxa en els exercicis anteriors.
- 276 milions d'euros per la incorporació al perímetre de l'Administració Pública de la Generalitat de l'autovia C-17.

D'altra banda, i a efectes de comparabilitat amb l'any 2013, cal tenir en compte que l'any 2014 no s'aplica l'ajust per censos emfitèutics redimits per vendes d'immobles (190 milions), que fins l'any 2013 s'inclouien com un ajust SEC, i que l'any 2014 l'import que l'Estat transfereix pel model de finançament es va reduir en 602 milions d'euros (3 dècimes del PIB).

Per tant, si s'elimina l'impacte de les operacions no recurrents, l'ajust per censos emfitèutics i la reducció d'ingressos provinents del model de finançament, el dèficit se situaria en l'1,9% del PIB, força inferior al 2,75%, i lleugerament per sota el de l'any 2013 (2,14%).

Tanmateix, l'esforç de consolidació realitzat és superior al que es desprèn de la reducció del dèficit, atès que no es té en compte l'evolució negativa, durant el període considerat, dels ingressos i/o les despeses.

En el quadre 3.3 es mostra l'ajust realitzat per la Generalitat de Catalunya d'ençà l'any 2010, tenint en compte que la reducció del dèficit s'ha fet en un context en què s'ha produït una pèrdua d'ingressos originada per la crisi; els interessos han tingut augments importants, i el resultat s'ha vist afectat per despeses de caràcter puntual (despeses one-off), com ara la incorporació de determinades inversions fetes en col·laboracions públic-privades o despeses no recurrents, com per exemple, les derivades de l'aplicació del criteri de meritació a les subvencions vinculades a la Llei de barris, el PUOSC, la Llei de la Dependència, els ajusts a famílies i el Fons de Cooperació Local o al retorn dels ingressos obtinguts de l'euro per recepta.

Tenint en compte aquests factors es pot afirmar que si bé en termes de dèficit la millora entre el 2010 i el 2014 ha estat de 3.694 milions

d'euros, que representa un 1,88% del PIB, l'esforç realitzat per la Generalitat es pot avaluar amb un import superior. En aquest sentit, si d'aquesta reducció es descompta l'impacte de la disminució dels ingressos no financers, que en aquest període s'han reduït en 1.907 milions, l'augment dels interessos en 874 milions i la variació de la despesa per operacions puntuals de 359 milions, l'esforç realitzat es pot avaluar en 6.834 milions, import que representa un 3,5% del PIB.

Quadre 3.3. El procés de consolidació fiscal 2010-2014 (MEUR)

	2010	2011	2012	2013	2014	Variació 2010-2014
Dèficit segons SEC	-9.100	-8.219	-4.437	-4.144	-5.406	3.694
% PIB	-4,48	-4,11	-2,26	-2,14	-2,75	1,88 **
Ingressos no financers	21.308	19.624	20.099	19.829	19.400 *	-1.907
Interessos meritats	1.055	1.771	1.793	1.949	1.929	874
Despesa per operacions puntuals	538	0	0	284	897	359
Ajust total	--	2.743	3.328	1.003	-240	6.834
% PIB	--	1,4%	1,7%	0,5%	-0,1%	3,5% **

* Descomptant els ingressos reconeguts en concepte d'impost autonòmic sobre els dipòsits bancaris, que ha estat declarat inconstitucional i que finalment no s'ingressaran.

** Respecte al PIB de l'any 2014.

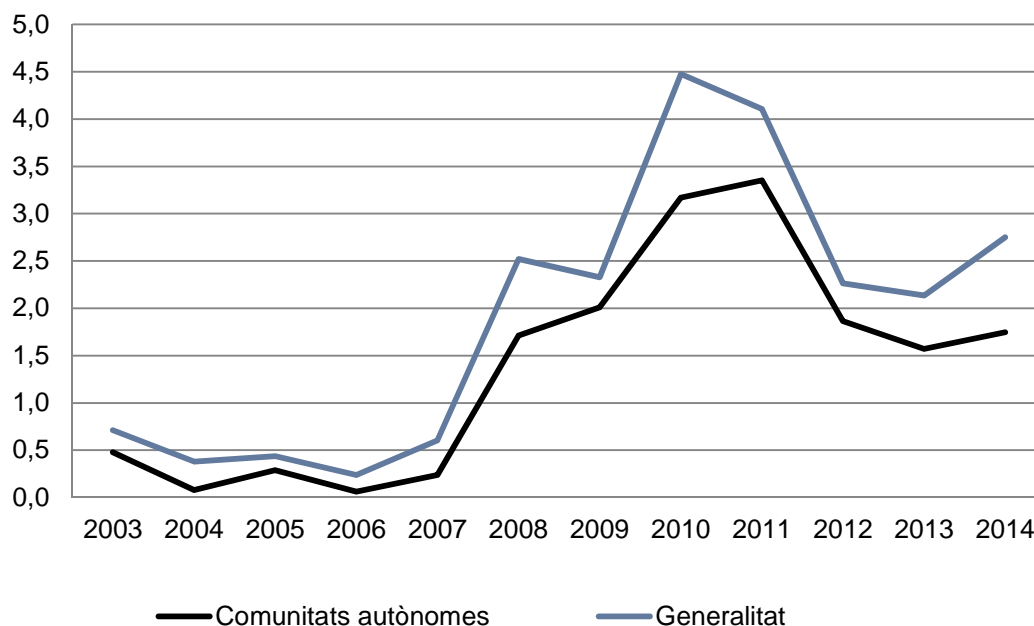
Font: Departament d'Economia i Coneixement, IGAE i INE

En termes anuals s'observa que l'any 2011, amb una millora en el dèficit de tan sols 0,37 punts del PIB, els ingressos van caure en gairebé 1.700 milions d'euros i els pagaments per interessos van créixer en 716 milions d'euros, de manera que l'ajust un cop descomptats aquests efectes es pot avaluar en l'1,4% del PIB.

El gràfic 3.4 compara l'evolució del dèficit de la Generalitat amb el del conjunt de CA, el que mostra que el diferencial s'incrementa fins l'any 2010 i, a partir del 2011, comença a reduir-se, si bé el darrer any presenta un diferencial d'un punt del PIB. Cal tenir present que, tal com s'acaba d'indicar, el dèficit de la Generalitat del 2014 conté l'impacte de determinades operacions puntuals que fan augmentar el dèficit.

L'anàlisi de l'evolució del dèficit entre el 2010 i el 2014 per CA mostra que en conjunt, el dèficit de les CA s'ha reduït en 16.105 milions d'euros que, de mitjana, equival a un ajust de 346 € per habitant. Per CA la intensitat de l'ajust presenta diferències

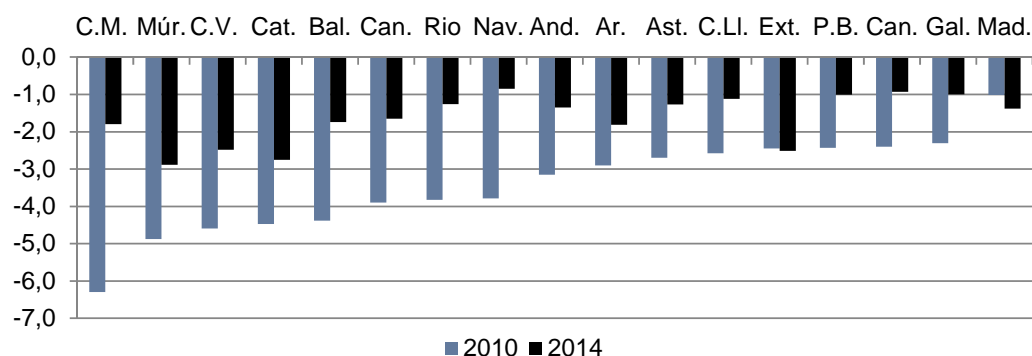
Gràfic 3.4. Evolució del dèficit de la Generalitat i de les CA (% sobre el PIB)



Font: Departament d'Economia i Coneixement, IGAE i INE

importants, si bé la major part, tret d'Extremadura i Madrid, presenten una reducció del seu dèficit. Destaca la reducció de Castella-la Manxa, que era la CA que l'any 2010 partia d'una xifra de dèficit- en termes de PIB- més elevada, amb un 6,29%, que cau fins a l'1,8%.

Gràfic 3.5. Evolució del dèficit de les CA (en % del PIB)



Font: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, IGAE i INE

En el cas d'Extremadura i Madrid, cal dir que tot i que l'increment és molt baix (0,06 i 0,36 punts de PIB, respectivament), la situació és notablement diferent, atès que mentre que Madrid es troba entre les CA amb un dèficit inferior a la mitjana, mentre que Extremadura se situa per sobre d'aquesta mitjana.

Catalunya, que l'any 2010 tenia un dèficit del 4,48% del PIB, 1,31 punts per sobre de la mitjana, té l'any 2014 un dèficit del 2,75% i se situa 1 punt per sobre de la mitjana. En d'altres paraules, l'ajust del dèficit de Catalunya representa el 22,9% del total de les CA.

Quadre 3.4. Capacitat (+)/ necessitat (-) de finançament de les CA

	2010 (% PIB)	2014 (% PIB)	Diferencial (% PIB)	Variació (%)	Ajust (MEUR)	Distribució de l'ajust (%)	Ajust (€/hab)
<i>CA per sobre de la mitjana del 2010</i>							
Múrcia	-4,88	-2,89	1,99	-40,8	595	3,7	406
Catalunya	-4,48	-2,75	1,73	-38,6	3.694	22,9	491
Extremadura	-2,45	-2,51	-0,06	2,6	16	0,1	15
C. Valenciana	-4,59	-2,48	2,11	-46,0	2.268	14,1	453
Aragó	-2,90	-1,81	1,09	-37,6	407	2,5	307
Castella-La Manxa	-6,29	-1,80	4,49	-71,4	1.800	11,2	866
Balears	-4,39	-1,74	2,65	-60,3	689	4,3	624
Cantàbria	-3,90	-1,65	2,25	-57,7	302	1,9	513
La Rioja	-3,83	-1,26	2,57	-67,1	210	1,3	658
Navarra	-3,79	-0,85	2,94	-77,6	542	3,4	846
<i>CA per sota de la mitjana del 2010</i>							
Madrid	-1,02	-1,38	-0,36	35,8	-679	-4,2	-105
Andalusia	-3,15	-1,35	1,80	-57,1	2.724	16,9	324
Astúries	-2,69	-1,27	1,42	-52,9	348	2,2	328
Castella i Lleó	-2,58	-1,12	1,46	-56,6	838	5,2	336
País Basc	-2,44	-1,01	1,43	-58,5	959	6,0	438
Galícia	-2,31	-1,00	1,31	-56,7	781	4,8	284
Canàries	-2,40	-0,93	1,47	-61,3	611	3,8	290
Total CA	-3,17	-1,75	1,42	-44,8	16.105	100,0	346

Font: IGAE, INE, Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i elaboració pròpia

3.3.2

El procés de consolidació fiscal

El procés de consolidació fiscal de la Generalitat s'inicia l'any 2011 amb l'aprovació el mes de juliol de la llei de pressupostos d'aquell any.

Aquest procés de consolidació es va dissenyar per a ser implementat en dos exercicis, el 2011 i el 2012, a partir de mesures tant des del vessant dels ingressos com de les despeses.

La dificultat per adoptar mesures d'ingressos en un període curt de temps, així com l'aprovació dels pressupostos durant la segona meitat de l'any 2011, explica que en el primer exercici l'impacte d'aquestes

mesures en el resultat fos nul i que, per tant, l'ajust fos únicament per la via de les despeses.

En el segon any, l'any 2012, les mesures de despesa es complementen amb polítiques d'ingrés- com l'increment de tipus de l'impost de transmissions patrimonials, la reforma de l'impost de successions o la política de venda i concessió d'actius- i el dèficit se situa en el 2,26% del PIB, gairebé la meitat del registrat l'any 2010 (4,48% del PIB).

Per a la millora del seu resultat financer, la Generalitat de Catalunya ha aplicat mesures¹⁹ tant per contenir les despeses com per mantenir o augmentar el nivell d'ingressos sobre els quals la crisi ha tingut un impacte molt negatiu. De fet, l'any 2011 els ingressos no financers cauen en 1.684 milions respecte el 2010 i al final d'aquest període els ingressos, tot i les mesures implementades, es van situar en 19.400 milions d'euros xifra que representa 1.907 milions menys que l'any 2010.

Quadre 3.5. El procés de consolidació fiscal. Mesures d'ingressos (MEUR)

	2012	2013	2014	Acumulat
Mesures d'ingressos	1.836	1.038	1.217	4.090
Recurrents (permanents)	477	825	886	2.189
No recurrents (puntuals) ¹	1.358	212	331	1.902
Increment d'ingressos no financers ²	10,1%	5,5%	6,7%	22,3%
% sobre el PIB	0,9%	0,5%	0,6%	2,1%

¹ Inclou els censos emfitèutics.

² Sense mesures addicionals (incloent-hi l'ajust en comptabilitat nacional per la concessió d'ATLL i TABASA) ni l'impost sobre dipòsits .

Font: Departament d'Economia i Coneixement.

En relació amb els ingressos, s'han pres mesures de l'àmbit tributari i mesures de caràcter puntual com la concessió i la venda d'actius. Entre les primeres es pot citar la modificació d'alguns dels tributs cedits com l'impost sobre el patrimoni, l'impost sobre successions, l'impost sobre transmissions patrimonials, l'impost sobre actes jurídics documentats i l'impost autonòmic sobre hidrocarburs. Paral·lelament, s'han creat nous tributs com l'impost sobre estades en establiments turístics, l'impost sobre els dipòsits en entitats de crèdit, l'impost sobre els

¹⁹ Aquestes mesures estan explicades en detall a la monografies número 19 i 20 del Departament d'Economia i Coneixement.

habitatges buits, l'impost sobre la producció termonuclear d'energia elèctrica, l'impost sobre les emissions contaminants de l'aviació comercial, l'impost sobre les emissions de gasos i partícules a l'atmosfera, l'impost sobre la provisió de continguts prestadors de serveis de comunicacions electròniques, la taxa d'expedició de recepta farmacèutica o producte sanitari i les taxes per la prestació de serveis judicials.

Dins la quantificació de les mesures recurrents, és destacable l'impacte que ha tingut la recuperació i posterior augment de la tributació de l'impost sobre el patrimoni, del qual, l'any 2014 s'ha obtingut 431 milions d'euros, xifra que representa el 48,7% de la valoració total de les mesures tributàries. També són destacables els increments de tipus de l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, que l'any 2014 han tingut un impacte de 253 milions d'euros. L'augment de tipus del tram autonòmic de l'impost sobre hidrocarburs ha suposat 109 milions d'euros. La reforma de l'any 2014 de l'impost de successions ha aportat un total de 48 milions d'euros. Per últim, cal fer referència a l'impost sobre estades en establiments turístics que l'any 2014 ha tingut uns ingressos de 41 milions d'euros

En relació amb els tributs creats, senyalar que en alguns casos han estat objecte de recurs d'inconstitucionalitat per part de l'Estat. En el cas de l'impost sobre els dipòsits en entitats de crèdit i de la taxa d'expedició de recepta farmacèutica o producte sanitari, el Tribunal Constitucional va resoldre afirmativament i van ser declarats inconstitucionals. Cal assenyalar que a més a més de l'impacte directe en els ingressos, aquesta taxa ha tingut també un efecte desincentivador de la demanda. En conjunt, l'estimació de l'impacte anual d'aquesta taxa és de 140 milions d'euros, dels quals 40 corresponen a la moderació de la demanda.

D'altra banda, es van implementar mesures de caràcter puntual i que, per tant, aportaven un increment d'ingressos en un únic exercici. Aquest és el cas de la cessió de la gestió dels túnels de Vallvidrera, del túnel del Cadí i del servei d'abastament d'aigua en alta Ter-Llobregat, amb impacte l'any 2012, i la venda d'edificis que es va realitzar en els anys 2013 i 2014. Les mesures no recurrents van aportar un total de 1.902 milions d'euros en el període 2012-2014.

L'any 2014, les mesures permanents d'ingressos van aportar 886 milions d'euros i les mesures puntuals 331 milions. Conjuntament, aquests mesures van suposar un increment dels ingressos no financers del 6,7%.

Pel que fa a les despeses, s'observa un ajust de 6.263 milions d'euros, import que representa un 3,2% del PIB. D'aquest import, 2.600 milions corresponen a despesa corrent, amb una reducció que es concentra majoritàriament en les despeses de personal i les transferències corrents. Les despeses de capital es redueixen en 1.075 milions d'euros, import que suposa un decrement del 46,7% respecte al 2010. Per la seva banda, les empreses han millorat el seu resultat en 1.473 milions d'euros i la despesa desplaçada, vinculada majoritàriament a la despesa sanitària, s'ha reduït en 1.115 milions.

Quadre 3.6. El procés de consolidació fiscal. Reducció de la despesa (MEUR)

	Variació respecte al 2010				% variació 2010-2014
	2011	2012	2013	2014	
Despeses de Personal	355	1.033	1.231	1.203	15,9
Despeses corrents en béns i serveis	194	422	894	285	3,7
Transferències corrents	-88	1.258	1.256	1.112	13,9
Despesa corrent	461	2.713	3.382	2.600	11,2
Inversions reals	271	456	494	610	52,0
Transferències de capital	-95	420	398	466	41,3
Despesa de capital	176	876	892	1.075	46,7
Despesa no financera	637	3.589	4.274	3.675	14,4
Millora del resultat de les entitats *	176	804	1.298	1.473	-85,7
Reducció de la despesa desplaçada**	1.679	628	695	1.115	-92,3
Ajust	2.492	5.020	6.268	6.263	--
% sobre el PIB	1,2%	2,6%	3,2%	3,2%	--

* Inclou la disminució de les aportacions de capital

**No s'inclou l'impacte de les mesures one-off.

Font: Departament d'Economia i Coneixement

3.4.

Dèficit cíclic i dèficit estructural

Tal com s'ha indicat anteriorment, la magnitud més precisa per avaluar la reducció del dèficit i en general el procés de consolidació fiscal és el dèficit estructural, que és aquella part del dèficit que exclou l'impacte del cycle econòmic i de les mesures one-off. Cal recordar que aquesta variable no es pot extreure directament dels comptes públics, sinó que necessita de càlculs a partir de determinades variables (l'output-gap de

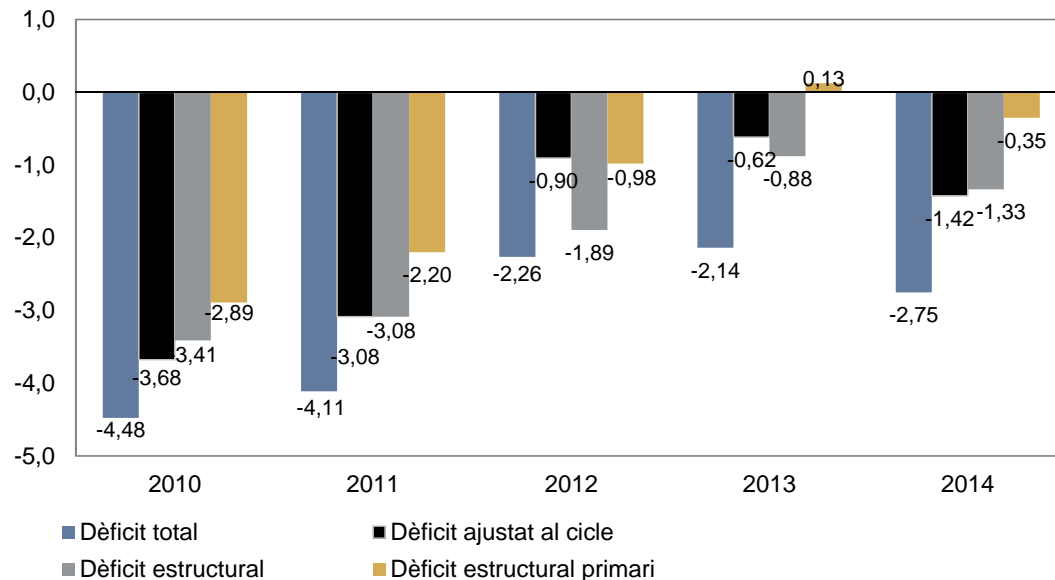
l'economia i les elasticitats dels ingressos i les despeses), així com de la quantificació de les mesures one-off²⁰.

El dèficit estructural per nivells de govern analitzat en el capítol 1 d'aquesta monografia assimila el concepte de dèficit ajustat al cicle al de dèficit estructural ja que no es disposa de la informació sobre la quantificació de les mesures one-off pels diferents subsectors que componen l'administració pública. En canvi, per a la Generalitat, la disponibilitat de dades sobre les mesures one-off permet analitzar el dèficit estructural.

Tal com ja s'ha explicat en el capítol 1, el dèficit ajustat al cicle s'obté sotraient del dèficit total el dèficit cíclic. El dèficit estructural és el resultat de restar al dèficit ajustat al cicle l'impacte de les mesures i operacions one-off (vegeu requadre 2). Finalment, el dèficit estructural primari es calcula descomptant la despesa en concepte d'interessos del dèficit estructural.

En el gràfic 3.6 es mostra l'evolució del dèficit de la Generalitat en el període 2010-2014 en els seus diferents components: dèficit ajustat al cicle, dèficit estructural i dèficit estructural primari.

Gràfic 3.6. Descomposició del dèficit de la Generalitat de Catalunya (% sobre el PIB)



Font: Departament d'Economia i Coneixement, IGAE i Ministeri d'Economia i Competitivitat

²⁰ En el capítol 1 d'aquesta monografia s'ha exposat la metodologia de càlcul d'aquesta variable i els seus resultats pels diferents subsectors de l'administració pública

La comparació anual entre el dèficit ajustat al cicle i el dèficit estructural mostra l'impacte de les mesures one-off en l'ajust, que són especialment rellevants l'any 2012 on, tal com s'ha vist abans, es produeixen els ingressos de la cessió d'actius reals.

En termes de dèficit estructural, l'any 2014 ha estat de l'1,33% del PIB, que en relació amb el de l'any 2010 representa una disminució de 2,08 punts del PIB. De mitjana anual, l'ajust del període 2010-2014 ha estat de 0,52 punts, valor que supera lleugerament el 0,5% que recomana la UE.

Una altra de les magnituds a observar és el dèficit estructural primari, que exclou els interessos. Aquesta magnitud és rellevant per tal de valorar la consolidació fiscal, ja que les despeses en interessos no depenen de decisions de l'administració i per tant, queden fora del marge d'ajust. En aquest sentit i atesa la rellevància de les despeses en interessos en el conjunt del pressupost de la Generalitat, l'any 2014 el dèficit estructural primari és del 0,35% del PIB molt proper a l'equilibri, amb un ajust de 2,54 punts de PIB respecte el 2010. De mitjana anual l'ajust és de 0,6 punts de PIB.

4.

El deute de la Generalitat de Catalunya

En aquest darrer capítol s'analitza l'evolució i composició del deute de la Generalitat. En primer lloc s'exposa el marc normatiu fent una especial referència als mecanismes extraordinaris de finançament que s'han instrumentat a partir de l'any 2012. En segon lloc s'analitza pròpiament l'evolució del deute viu de la Generalitat i a continuació es descriu la composició i característiques de la cartera del deute. Finalment, es comenten els aspectes vinculats amb la política d'endeutament i es mostren les successives qualificacions de les agències de rating sobre la Generalitat.

4.1.

Marc normatiu

La regulació de l'endeutament de la Generalitat de Catalunya ve determinada per l'Estatut d'Autonomia, la Llei Orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de Finançament de les CA (LOFCA); el Decret Legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya; i el Reial decret llei 21/2012, de 13 de juliol, de mesures de liquiditat de les administracions públiques i en l'àmbit financer.

D'acord amb l'article 213 de l'Estatut d'Autonomia, la Generalitat pot recórrer a l'endeutament i emetre deute públic per finançar despeses d'inversió dins els límits que la mateixa Generalitat determini i respectant els principis generals i la normativa estatal.

La LOFCA regula, en el seu article 14, l'endeutament de les CA on estableix que:

- poden realitzar operacions de crèdit per un termini inferior a un any, amb objecte de cobrir les seves necessitats transitòries de tresoreria;
- tenen capacitat per concertar operacions de crèdit per termini superior a un any, qualsevol que sigui la forma com es documentin,

sempre que l'import total del crèdit sigui destinat exclusivament a la realització de despeses d'inversió i que l'import total de les anualitats d'amortització, per capital i interessos no excedeixi el vint-i-cinc per cent dels ingressos corrents de la CA en el pressupost de l'exercici;

- requereixen l'autorització de l'Estat per concertar operacions de crèdit a l'estranger i per a l'emissió de deute o qualsevol altra apel·lació de crèdit públic. En aquest sentit, les operacions de concertació o emissió denominades en euros que es facin dins l'espai territorial dels països pertanyents a la Unió Europea no es consideren finançament exterior;
- precisaran d'autorització de l'Estat per a qualsevol operació d'endeutament si es constata l'incompliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària, de deute públic i de la regla de despesa;
- hauran de coordinar la política d'endeutament amb la resta de CA i de l'Estat en el sí del Consell de Política Fiscal i Financera;
- estaran subjectes, en el que no estableix la LOFCA, a les mateixes normes i gaudiran dels mateixos beneficis i condicions que el deute públic de l'Estat;
- hauran de reduir el risc i cost que assumeixin amb ocasió de la concessió d'aval, reaval i qualsevol altra classe de garanties per afermar operacions de crèdit de persones físiques i jurídiques, públiques o privades.

El Decret Legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, en el seu capítol III "Endeutament", preveu en els seus articles 16 i 17 que:

- l'endeutament de la Generalitat adoptarà, segons escaigui, una de les modalitats següents:
 - a) Operacions de crèdit en forma de préstecs concertats amb persones físiques o jurídiques.
 - b) Emissió d'emprèstits en forma de deute públic.
 - c) Emissió de deute de la Tresoreria.
- les operacions de crèdit que la Generalitat concerta amb persones físiques o jurídiques per un termini de reemborsament igual o inferior a un any han de tenir per objecte atendre necessitats transitòries de tresoreria;

- la llei de pressupostos ha d'autoritzar el límit màxim de les operacions d'endeutament per a cada exercici. L'autorització de les operacions i de llurs característiques particulars correspon al Govern.

Davant del tancament dels mercats financers, es va aprovar, el juliol del 2012, del Reial decret llei 21/2012 de mesures de liquiditat de les administracions públiques i en l'àmbit financer. Aquesta normativa va crear el Fons de Liquiditat Autònoma (FLA) que és un mecanisme de suport a la liquiditat de les CA, de caràcter temporal i voluntari, amb l'objectiu d'atendre els venciments del deute de les CA, així com obtenir els recursos necessaris per finançar el dèficit permès per la normativa d'estabilitat pressupostària i altres operacions acordades en el marc de la Comissió Delegada del Govern per a Assumptes Econòmics (CDGAE).

Aquest mecanisme s'instrumenta mitjançant la formalització de préstecs i la seva adhesió obliga al compliment d'una sèrie de condicions financeres i fiscals, que marquen la política d'endeutament i pressupostària de la Generalitat de Catalunya, tal i com es recull en l'apartat 4.3 d'aquest document.

4.2.

L'evolució de l'endeutament SEC

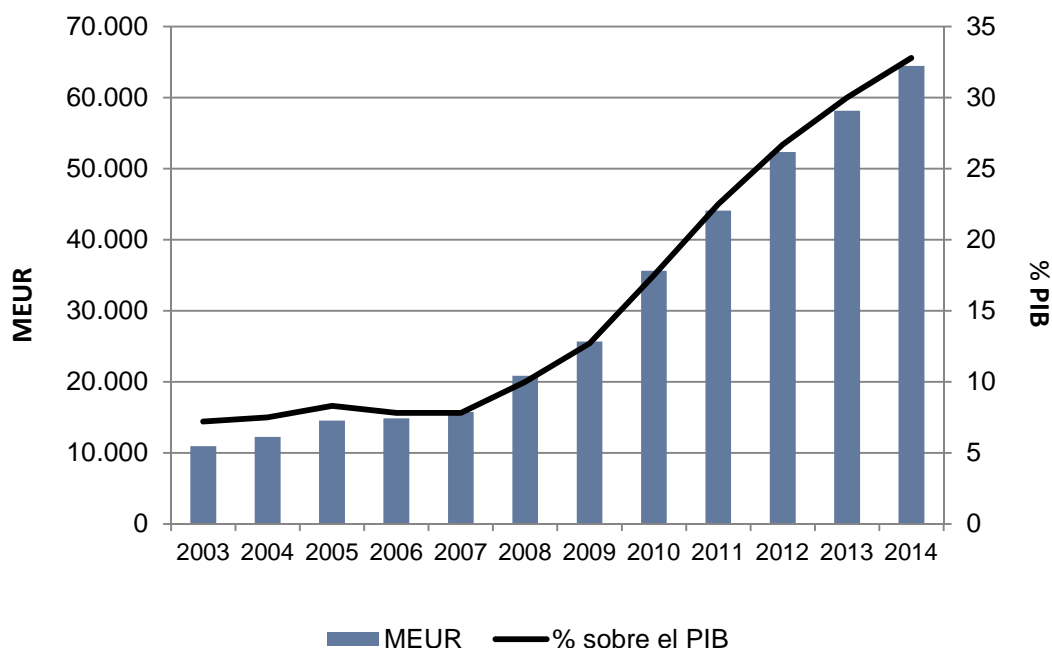
En el període 2003-2007, el dèficit de la Generalitat era molt baix i el deute viu es mantenia entorn el 8% del PIB. A partir de l'any 2008 l'augment del dèficit no financer comporta un increment del recurs a l'endeutament, de manera que el deute viu de la Generalitat de l'any 2014 se situa en 64.466 milions d'euros, xifra que representa un 32,8% del PIB. Respecte l'any 2007, suposa un increment de 25 punts de la ràtio deute/PIB.

L'evolució del deute en el període considerat s'ha vist afectat pels canvis en el perímetre SEC, que en part s'expliquen pels canvis metodològics, cada cop més exigents, que s'han produït en el SEC, així com amb els criteris definits per l'Eurostat, que és l'òrgan responsable de la seva aplicació, ha ampliat l'àmbit de consideració del deute. Les modificacions en el càlcul del deute de la Generalitat han estat:

- l'ampliació del nombre d'entitats que s'integren dins el sector administració pública de la Generalitat de Catalunya, amb la inclusió d'ens públics que en un altre moment del temps complien

els criteris per ser considerats fora de l'àmbit de l'administració pública;

Gràfic 4.1. Evolució del deute viu de la Generalitat en termes SEC



Font: Banc d'Espanya

Quadre 4.1. Evolució de l'endeutament (MEUR)

Anys	MEUR	% variació	% PIB
2006	14.873	-	7,8
2007	15.776	6,1	7,8
2008	20.825	32,0	10,0
2009	25.661	23,2	12,7
2010	35.616	38,8	17,5
2011	44.095	23,8	22,0
2012	52.355	18,7	26,7
2013	58.179	11,1	30,0
2014	64.466	10,8	32,8

Font: Departament d'Economia i Coneixement i Banc d'Espanya

- la inclusió dins del perímetre SEC d'operacions financeres que fins al moment no es consideraven administració pública. Aquest és el

cas del factoring²¹, l'any 2012, i dels censos emfitèutics²², l'any 2013;

- la qualificació dins de l'àmbit d'administració pública d'operacions de col·laboració público-privada que no estaven classificades com a sector administració pública

En conjunt aquestes ampliacions del perímetre SEC han suposat un increment del deute- del 2006 al 2014- de 10.369 milions d'euros, xifra que explica el 16% de l'endeutament total de l'any 2014.

Quadre 4.2. Importància de les ampliacions de perímetre (MEUR)

	Reclassif. Ent.SEC	Factoring	Censos emfitèutics	CPP*	Total
2006	0	0	0	0	0
2007	20	0	0	0	20
2008	0	0	0	674	674
2009	1.008	0	0	59	1.067
2010	518	0	0	869	1.387
2011	1.389	0	0	142	1.531
2012	784	1.199	0	503	2.486
2013	2.001	0	818	85	2.903
2014	0	0	0	300	300
Acumulat 2006-2014	5.720	1.199	818	2.632	10.369

* Col·laboracions público-privades

Font: Departament d'Economia i Coneixement i Banc d'Espanya

El pes del deute de la Generalitat en relació amb el del conjunt de CA passa de representar un 22,3% l'any 2003 a un 27,2% el 2014, amb un pic l'any 2011 on va representar el 30,4%, a partir del qual es redueix a l'entorn del 27%.

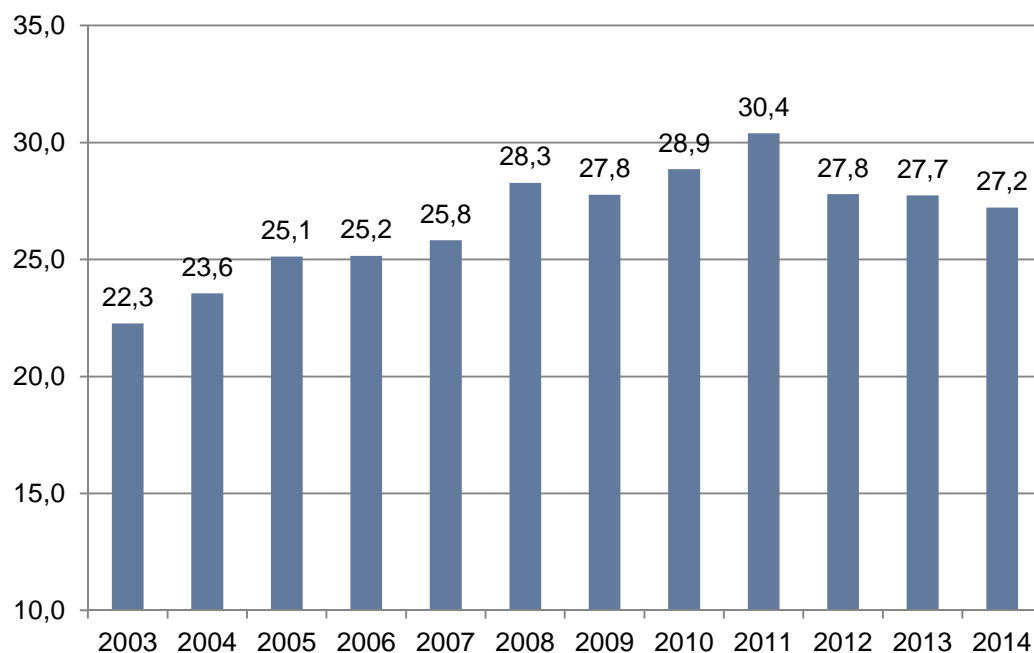
²¹ El factoring sense recurs passa a estar inclòs a l'endeutament financer. El factoring és un servei financer en el que el titular d'un deute comercial amb una administració pública cedeix a una entitat financera els seus drets de cobrament, les seves factures i la gestió d'aquestes. Se'n diu que el factoring és sense recurs quan l'empresa que el contracta transfereix tot el risc i no assumeix cap responsabilitat per la insolvència del deutor.

²² El cens és una prestació periòdica dinerària anual, de caràcter perpetu o temporal, que es vincula a la propietat d'una finca, la qual garanteix el pagament directament. El censatari és la persona que està obligada a fer el desembors del cens, que és la propietària de la finca, i el de censalista, la persona que té dret a rebre'l i que és titular del dret de cens.

L'any 2014, el deute viu de les CA representa un 22,7% del PIB, si bé hi ha diferències importants entre CA. En el gràfic 4.4 es mostra la ràtio deute sobre PIB de les CA. El rang va des del 38,3% del PIB de València al 12,75% de Madrid.

Les diferències dels recursos que aporta el sistema de finançament pot ser una de les causes que expliquen el diferencial en les ràtios deute/PIB. El País Basc i Navarra són de les CA amb menor deute, i altres CA de règim comú amb un finançament relativament elevat com Astúries, La Rioja, Extremadura, etc., són també les que tenen un deute per sota de la mitjana.

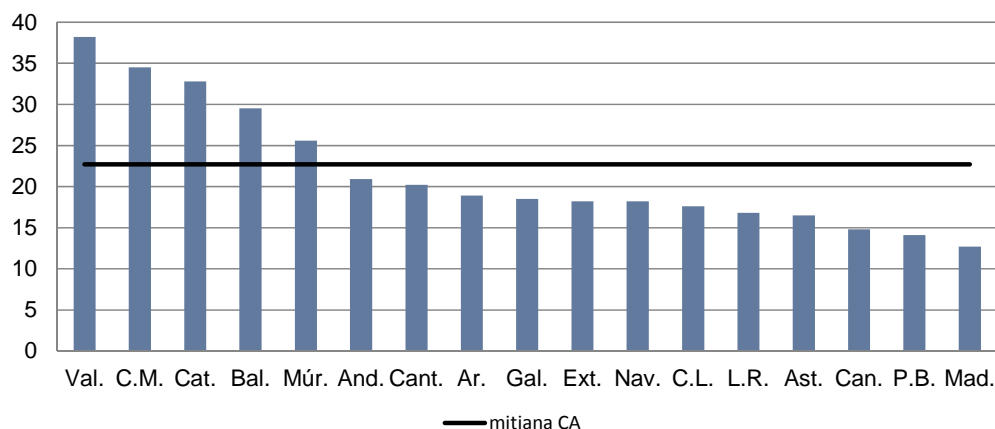
Gràfic 4.2. Pes del deute de la Generalitat en relació amb el conjunt de CA (% PIB)



Font: Banc d'Espanya

Altres aspectes que poden ajudar a entendre les diferències són, per exemple, el major o menor accés a fons europeus per finançar inversions o a les transferències estatals del Fons de Compensació Interterritorial. També, el moment en què s'ha traspasat la competència sobre sanitat a la CA. A les CA històriques i assimilades de règim comú (Andalusia, Canàries, Catalunya, Galícia i País Valencià) es va traspasar la sanitat als anys vuitanta, mentre que a la majoria de CA es va traspasar l'any 2002. Aquest fet és rellevant, ja que les condicions del traspàs a aquestes darreres van ser més avantatjoses que en les primeres CA en assumir la competència.

Gràfic 4.3. Deute viu de les CA. 2014 (% PIB)



Font: Banc d'Espanya

4.3. Mecanismes extraordinaris de liquiditat

La situació dels mercats financers dels darrers anys ha obligat a la Generalitat de Catalunya a adherir-se als mecanismes de liquiditat creats pel Govern Central a partir de l'any 2012 amb l'objectiu d'atendre els venciments del deute de les CA i obtenir els recursos per finançar l'endeutament permès per la normativa d'estabilitat pressupostària.

El Reial decret llei 21/2012, de mesures de liquiditat de les administracions públiques i en l'àmbit financer, que va crear el FLA, és el marc normatiu que regula els mecanismes de liquiditat de les CA.

Els recursos d'aquests mecanismes es poden destinar a finançar:

- els venciments de valors, de préstecs concedits per institucions europees de les que Espanya sigui membre i d'operacions que no puguin ser refinançades o novades per les pròpies CA;
- les necessitats de finançament del dèficit públic;
- altres operacions financeres que acordi la Comissió Delegada del Govern per a Assumptes Econòmics;

Les disposicions dels recursos del FLA s'ajusten a un calendari per trams. El desemborsament de cada tram està condicionat al compliment de les condicions fiscals i financeres, amb l'informe previ

del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. Per altra part, l'Estat, en nom i per compte de la CA, gestiona el pagament dels venciments de deute públic de la CA, a través de l'Institut de Crèdit Oficial com a agent de pagaments.

La creació d'aquests mecanismes extraordinaris de finançament condiona l'accés als mercats al compliment d'uns principis de prudència financera que fixa la Secretaria General del Tresor i Política Financera del Ministeri d'Economia i Competitivitat. En aquest sentit, si la CA vol fer operacions instrumentades en valors o en operacions de crèdit a l'estranger, es necessària una autorització expressa d'aquesta secretaria general. A més a més, en aquest cas la CA li ha de comunicar les condicions financeres de totes les operacions de crèdit, tant a curt com a llarg termini.

L'adhesió a aquests mecanismes extraordinaris de finançament comporta també que els recursos del sistema de finançament de cada CA responguin de les obligacions concretes amb l'Estat.

Quan una CA s'adhereix a aquests mecanismes extraordinaris, ha d'elaborar un pla d'ajust que asseguri el compliment dels objectius d'estabilitat i de deute públic així com el reemborsament de les quantitats aportades pel fons. Aquest pla d'ajust conté informació sobre l'estat de les finances que s'ha de trametre de forma mensual. S'estableix que, en els cinc primers dies hàbils de cada mes, la CA ha d'enviar al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques les actualitzacions que corresponguin de la informació continguda en el pla de tresoreria.

Per a la tramesa d'informació, el Ministeri estableix els formularis on s'exposa el detall de les dades requerides. Concretament la informació mensual a trametre en l'actualització del pla d'ajust ha d'incloure almenys els elements següents:

- execució pressupostària mensual de les despeses i dels ingressos per capítols;
- valoració de les mesures d'ingressos i despeses en curs;
- valoració dels riscos a curt i mig termini en relació amb el compliment dels objectius;

- anàlisi de les previsions de liquiditat, de les necessitats d'endeutament i de les desviacions que s'han produït en l'execució del pla d'ajust;
- modificació del pla d'ajust amb l'objectiu de complir els objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera;
- informació actualitzada del pla de tresoreria i detall de les operacions de deute viu.

Les CA hauran d'atendre qualsevol altre requeriment d'informació que formuli el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

El pla d'ajust s'actualitzarà anualment d'acord amb el pressupost presentat per la CA. En tot cas, si la CA tingués en vigor un pla econòmic-financer o un pla de reequilibri, l'actualització anual del pla d'ajust coincideix en el temps amb l'actualització dels esmentats plans.

El Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques fa un seguiment dels plans d'ajust, de manera que si detecta riscos d'incompliment o incompliment de les mesures del pla d'ajust, proposa la seva modificació amb l'adopció de noves mesures o amb l'alteració del calendari de la seva execució, i pot sol·licitar a la Intervenció General de l'Administració de l'Estat que acordi les actuacions necessàries per dur a terme una missió de control. En tot cas, el compliment de les mesures proposades condicionarà la concessió dels successius trams del préstec del FLA.

La missió de control té com a objectiu concretar el diagnòstic de la situació financera de la CA en el marc dels compromisos adquirits en el pla d'ajust, aplicant les tècniques i metodologies de control que s'estimin oportunes. A aquests efectes, l'òrgan de control intern de la CA ha de prestar tota l'ajuda i col·laboració que sigui necessària a la missió, que tindrà accés a la totalitat de la documentació de la CA.

En el termini màxim d'un mes, la missió de control ha d'emetre un informe sobre l'adequació financera de les previsions recollides en el pla d'ajust en vigor i els incompliments o riscos del seu incompliment, que es trametrà al Ministre d'Hisenda i Administracions Públiques.

La falta de remissió del pla d'ajust, la valoració desfavorable del pla d'ajust o la inadequació de les mesures, d'acord amb l'informe elaborat

per la missió de control, donaran lloc a la inadmissió de l'adhesió al mecanisme extraordinari de finançament i/o l'aplicació de les mesures coercitives i de compliment forçós recollides als articles 25 i 26 de la LOEPSF.

4.4.

L'estructura i el cost del deute

L'estructura de la cartera de deute de la Generalitat de Catalunya es veu modificada notablement al llarg del període 2003-2014 i, mentre que a finals del 2003 el deute en valors representava més del 50%, a l'any 2014 tan sols suposa el 17%. Aquesta situació s'explica pel pes que adquireixen els mecanismes extraordinaris de liquiditat, que s'han instrumentat mitjançant crèdits, i representen gairebé el 50% de la cartera de deute a finals del 2014.

El canvi en l'estructura de la cartera de deute s'observa a partir de l'any 2012, moment en que la situació econòmica origina restriccions i dificultats a les CA per obtenir recursos en els mercats financers, fet que va derivar en l'acumulació de deutes comercials. En aquest context, tal com s'ha indicat abans, el Govern Central va instrumentar una sèrie de mecanismes amb l'objectiu de prestar suport financer a les CA.

El primer d'aquests instruments va ser la línia ICO-venciments, vigent únicament l'any 2012, a través de la qual es van concedir préstecs a les CA per al pagament dels venciments de deute financer autonòmic. En el marc de l'ICO-venciments la Generalitat va formalitzar operacions de crèdit per import de 1.304 milions d'euros.

Aquell mateix any, s'aprova el Fons de Pagament a Proveïdors (FPP). Mitjançant aquest instrument, la Generalitat va formalitzar, entre els anys 2012 i 2014, un total de 6.556 milions d'euros en diferents operacions de préstec destinades a finançar el deute comercial.

Finalment, es crea el Fons de Liquiditat Autonòmic (FLA) per atendre les necessitats derivades del dèficit de cada exercici i de venciments de deute. En tres anys (2012-2014) el crèdit concedit ha estat de 25.491 milions d'euros.

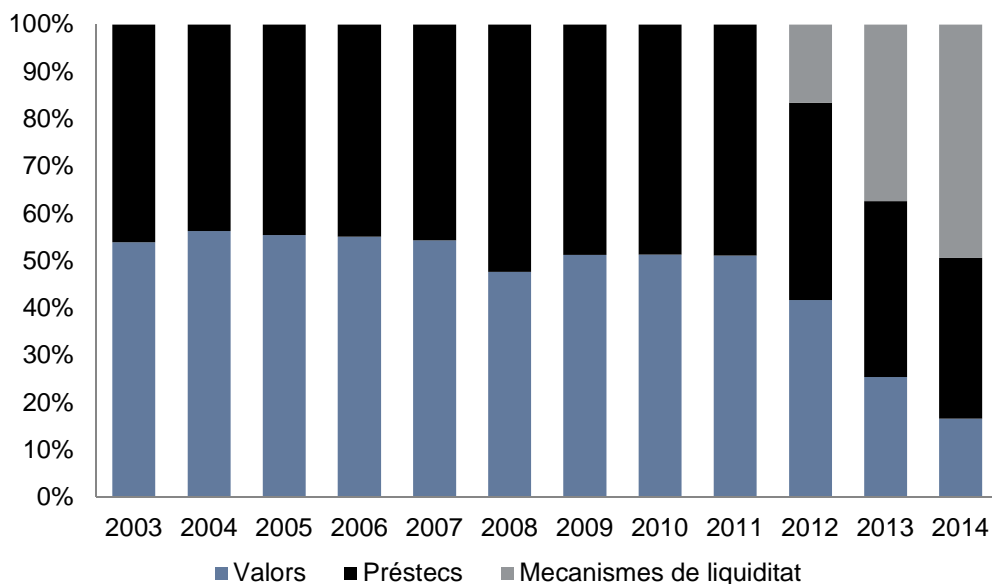
Quadre 4.3. Mecanismes de liquiditat (MEUR)

	2012	2013	2014	Total	Deute viu a 31/12/2014
ICO-venciments	1.304	0	0	1.304	348
Fons Pagament Proveïdors	2.020	2.227	2.309	6.556	6.425
FLA	6.732	10.838	7.921	25.491	25.392
Total	10.057	13.066	10.229	33.352	32.166

Font: Departament d'Economia i Coneixement

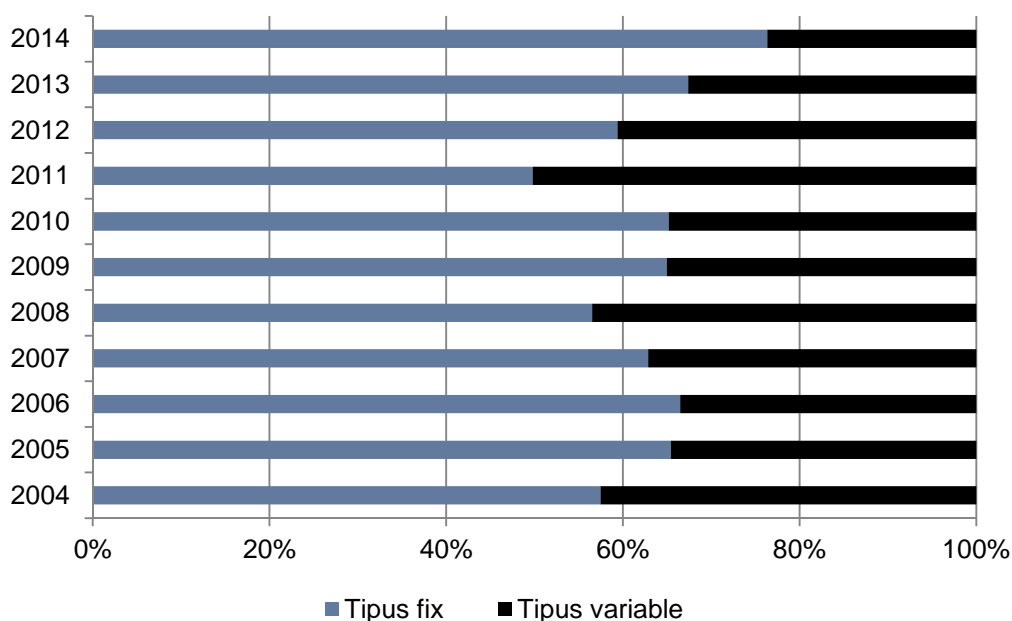
En conjunt, en el període 2012-2014, el finançament rebut a través dels mecanismes de liquiditat assoleix els 33.352 milions d'euros, dels quals, a 31 de desembre de 2014, 32.166 milions d'euros estan pendents d'amortitzar.

Quant a la distribució del deute segons el tipus aplicat, fix o variable, s'observa un increment de les operacions formalitzades a tipus fix. Així, mentre que a finals del 2004 les operacions a tipus variable se situaven per sobre del 40%, l'any 2014 representen tan sols el 24%. Aquest comportament s'explica per la determinació del tipus de les operacions vinculades als mecanismes d'estabilitat

Gràfic 4.4. Evolució de la composició de la cartera del deute de la Generalitat de Catalunya

Font: Banc d'Espanya i elaboració pròpia

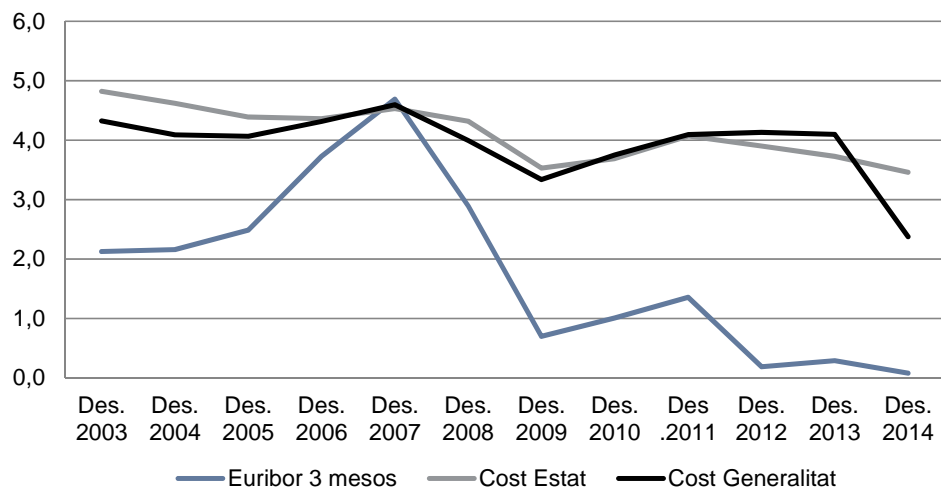
Gràfic 4.5. Evolució de la composició de la cartera del deute de la Generalitat de Catalunya



Font: Departament d'Economia i Coneixement

Pel que fa al cost del deute, la seva evolució evidencia que, fins l'any 2008, la valoració del deute de la Generalitat en els mercats era considerablement positiva, situació que es posa de relleu l'any 2007 en que el cost mig del deute no presenta cap diferencial respecte a

Gràfic 4.6. Evolució del cost del deute de la Generalitat de Catalunya (%)



Font: Departament d'Economia i Coneixement i Ministeri d'Economia i Competitivitat

l'euríbor a tres mesos. Aquesta situació canvia significativament a partir de l'any 2008, i el desembre dels anys 2012 i 2013 el diferencial se situa prop dels 400 punts bàsics. Aquest canvi s'explica per:

- la manca de liquiditat en els mercats financers;
- la desconfiança dels mercats respecte al deute sobirà;
- la competència entre governs per col·locar el seu deute, atès l'augment substancial de les necessitats de finançament;
- l'expulsió del mercat del deute de les CA pel deute de l'Estat que compta amb un major volum en circulació (i, per tant, major liquiditat) i millor qualificació creditícia.

L'any 2012 el cost del deute de la Generalitat presenta un diferencial que supera els 50 punts bàsics al de l'Estat. A partir del 2013 s'observa una reducció progressiva del cost del deute de la Generalitat com a conseqüència de la implementació dels mecanismes de liquiditat, atès que el seu tipus es referencia al cost del deute de l'Estat. La reducció del cost de l'endeutament observada l'any 2014, que situa el cost del deute de la Generalitat per sota del de l'Estat, s'explica per la mesura adoptada pel Govern Central d'aplicar un tipus d'interès de l'1% als mecanismes de liquiditat en el darrer trimestre de l'any.

4.5.

El deute no SEC i passius contingents

No totes les operacions d'endeutament vinculades al sector públic de la Generalitat formen part del deute en termes SEC. Concretament, no s'inclouen les operacions d'entitats públiques que d'acord amb la metodologia SEC no són administració pública. En aquest sentit, s'ha d'assenyalar que els canvis en la metodologia SEC i en els criteris per a la seva aplicació, així com la disponibilitat de major informació i coneixement d'aquestes operacions, explica que l'endeutament que queda fora de l'àmbit SEC sigui relativament baix.

Segons les dades del Banc d'Espanya, l'endeutament de les entitats no SEC, a finals del 2014, era de 2.815 milions d'euros, que representen un 1,4% del PIB i un 4,18% del deute del sector públic de la Generalitat. D'aquest endeutament, l'Institut Català de Finances concentra prop del 80%.

Pel que fa a la seva rellevància sobre l'endeutament total, el quadre següent evidencia una pèrdua d'uns 14 punts, al passar de més del 18% al 4,18% en 2014.

Quadre 4.4. Composició de l'endeutament (MEUR)

	Total SEC	Entitats NO SEC	Total Sector Públic
2006	14.873	3.274	18.147
2007	15.776	3.698	19.474
2008	20.825	4.480	25.305
2009	25.661	5.660	31.321
2010	35.616	5.593	41.209
2011	44.095	4.670	48.765
2012	52.355	3.637	55.992
2013	58.179	3.054	61.233
2014 (p)	64.466	2.815	67.281

p: provisional

Font: Banc d'Espanya

Finalment, assenyalar que el deute vinculat a contractes de col·laboració públic-privada que tenen transferit el risc d'acord amb els criteris del SEC i els avals concedits a entitats públiques i privades, no s'inclouen en el quadre anterior. A 31 de desembre de 2014, l'import viu per aquests conceptes era de 3.389 milions d'euros²³ i 3.852 milions, respectivament.

4.6.

La política d'endeutament

En matèria d'endeutament la Generalitat de Catalunya té com a objectiu obtenir el finançament necessari en les millors condicions possibles i gestionar d'una forma eficient i eficaç la seva cartera de deute. Les necessitats de finançament es poden cobrir mitjançant l'emissió de valors o la formalització de préstecs.

4.6.1.

L'emissió de valors

La Generalitat de Catalunya va esdevenir un dels emissors autonòmics

²³ En aquest import s'inclouen els 1.318 milions d'euros corresponents a inversions finalitzades en el 2013 o exercicis anteriors, que la IGAE i l'Eurostat han inclòs recentment en el sector administració pública i que s'imputaran en el resultat de l'any 2015.

més actius en els mercats financers amb dos programes anuals de subhastes regulars, tant a curt com a llarg termini, que es van mantenir fins l'any 2008. Aquests programes són:

- Programa de pagarés, iniciat el 1994, amb subhastes de referències amb un termini inferior o igual a 12 mesos negociables al mercat de valors de la Borsa de Barcelona. La seva periodicitat era quinzenal i els terminis emesos eren, habitualment, de 3, 6, 9 i 12 mesos.
- Programa de bons i obligacions, iniciat el 1996, amb subhastes de valors a mig i llarg termini negociables al mercat de valors de la Borsa de Barcelona, en connexió inicialment amb Euroclear i Clearstream²⁴. Aquest programa va permetre a la Generalitat de Catalunya establir un sistema àgil de posada en circulació de valors a mitjà i llarg termini i disposar d'una font regular i transparent de finançament per accedir als mercats de capitals, a l'estil de qualsevol altre tresor nacional. Els terminis habituals eren 3, 5 i 10 anys.

La crisi financera del 2008 produeix una desconfiança dels mercats respecte al deute sobirà, així com un increment de les necessitats de finançament per part dels estats. Aquesta nova realitat dificulta l'accés al crèdit per part de la Generalitat. En aquest context, es posa en marxa, el març de 2009, el programa d'emissió de valors Euro Medium Term Notes (EMTN), cotitzat a la Borsa de Luxemburg, que permet un millor acostament als inversors i, per tant, l'accés a millors fonts de finançament i en condicions més favorables. Tanmateix, les circumstàncies del mercat van fer que només s'emetessin bons en el marc d'aquest programa durant els anys 2009, 2010 i 2011, amb un import conjunt de 3.205 milions d'euros.

Paral·lelament, es posa en marxa el programa d'emissió de valors a curt termini Euro-Commercial Paper (ECP), a partir del mes d'agost de l'any 2010, que també té com a objectiu l'apropament als inversors i la millora de les condicions de finançament. De la mateixa forma que en el cas del EMTN, només es van fer emissions fins l'any 2011. Les emissions es feien bàsicament en euros, però també es van emetre en francs suïssos i en dòlars americans i australians. L'import col·locat per aquest programa en els anys 2010 i 2011 va ser l'equivalent a 2.646 milions d'euros.

²⁴ Euroclear i Clearstream són empreses de serveis financers especialitzades en la liquidació de valors, així com en la seva custòdia.

Quadre 4.5. Emissions EMTN i ECP (MEUR)

	2009	2010	2011	Total
EMTN (Programa d'emissió de valors Euro Medium Term Notes)	1.513	1.415	277	3.205
ECP (Programa d'emissió de valors Euro-Commercial Paper)	0	646	2.000	2.646

Font: Departament d'Economia i Coneixement

La dificultat d'obtenir finançament va fer, que en els anys 2010, 2011 i 2012, la Generalitat de Catalunya portés a terme una sèrie d'emissions de bons dirigida directament als inversors detallistes, amb un import conjunt de 12.727 milions d'euros.

Quadre 4.6. Emissions minoristes

	Novembre 2010		Abril-Maig 2011		Novembre 2011		Maig 2012	
	1 Any	2 Anys	1 Any	2 Anys	1 Any	2 Anys	1 Any	2 Anys
Venciment	4,75%	4,25%	4,75%	4,75%	5,25%	4,50%	5,00%	
Cupó	7,17%	6,19%	6,10%	7,22%	7,49%	6,54%	6,77%	
Cost total	232.893	89.053	42.325	135.242	70.859	69.624	32.605	
Nº subscripcions	7.173	2.237	1.172	2.639	1.581	1.531	782	
Import sol·licitat (MEUR)	3.000	2.234	960	2.639	1.581	1.531	782	
Import emès (MEUR)								12.727
Total emès (MEUR)								12.727

Font: Departament d'Economia i Coneixement

4.6.2.

La formalització de préstecs

Part de l'endeutament de la Generalitat, tan a llarg com a curt termini, es formalitza en préstecs i línies de crèdit, si bé la política d'endeutament anterior a la crisi prioritzava l'obtenció de finançament a través de l'emissió de valors, atès que el seu cost era més baix.

L'any 2003 els préstecs a llarg termini representaven un import de 4.229 milions d'euros, dels quals 1.815 milions es van formalitzar amb entitats no residents. Les operacions a curt termini sumaven un total de 798 milions d'euros.

L'any 2014 l'endeutament en préstecs va assolir els 53.773 milions d'euros, dels quals 32.166 milions corresponen als mecanismes de liquiditat; 5.117 milions eren a curt; 6.751 milions eren concertats amb entitats no residents, i 2.632 estaven vinculats a col·laboracions público-privades.

Quadre 4.7. Endeutament viu. Préstecs (MEUR)

	2003	2014
Préstecs a llarg termini	4.229	13.858
Entitats residents	2.414	7.107
Entitats no residents	1.815	6.751
Préstecs a curt termini	798	5.117
Mecanismes de liquiditat	0	32.166
Col·laboracions publico-privades	0	2.632
Total Préstecs	5.027	53.773

Font: Banc d'Espanya i elaboració pròpia

Les condicions dels mercats financers han provocat que l'endeutament formalitzat durant l'any 2014 fos exclusivament a través de la concertació de préstecs, la major part dels quals s'emmarquen en els mecanismes de liquiditat. Concretament, l'any 2014 es van formalitzar 10.854 milions d'euros en 14 operacions de préstec, dels quals 7.921 milions d'euros corresponen al FLA i 2.309 milions d'euros al segon tram de la tercera fase del Fons de Pagament a Proveïdors (FPP). A curt termini, la Generalitat tenia formalitzades a 31 de desembre de 2014 set línies de crèdit per un import total de 3.827 milions d'euros. Tres d'aquestes línies, per import de 2.900 milions d'euros, estan integrades dins el sistema de gestió de la tresoreria corporativa (cash pooling).

4.6.3.

Instrumentos financers

A més dels programes d'emissió de valors, la Generalitat de Catalunya ha estat una de les CA més innovadores respecte a la varietat d'instruments financers que utilitza, així com pel que fa a la gestió de la seva cartera d'endeutament. Entre les estratègies implementades destaquen:

- **Recompres de deute.** La Generalitat recomprava bons propis amb una vida residual reduïda, de forma que augmentava la liquiditat de les referències vives, incrementava la vida mitjana de la cartera de deute i reduïa la càrrega financera futura.
- **Creadors de mercat.** La Generalitat comptava amb un grup d'entitats financeres col·laboradores que donaven suport a la col·locació i distribució del deute emès.
- **Gestió del risc de mercat.** La Generalitat ha adoptat un criteri de prudència i s'han contractat instruments de cobertura de risc per a

les emissions denominades en divises, anul·lant així el risc de tipus de canvi. Pel que fa al risc de tipus d'interès es va minimitzar amb la contractació de diferents productes financers de cobertura de tipus.

- Absorció del deute de diferents entitat classificades dins del sector administració pública amb un import total de 3.780 milions d'euros.

Quadre 4.8. Absorció del deute d'entitats SEC (MEUR)

	any	import
Universitats	2004-2005	742
CCTRV	2007	935
CCRTV, GISA, REGSA, Parc Sanitari Pere Virgili	2008	862
REGSA, Administració, Promoció i Gestió SA	2009	54
Institut Català Oncologia, Gestió de Serveis Sanitaris, Gestió i Prestació Serveis de Salut	2010	8
Gestió de Serveis Sanitaris	2011	1
Institut Cartogràfic, ATLL	2012	923
TABASA, Túnel del Cadí	2013	96
Infraestructures.cat, Ferrocarrils de la Generalitat, Incasòl, Consorci Institut de Geomàtica	2014	158
Total		3.780

Font: Departament d'Economia i Coneixement

4.6.4.

La qualificació del deute de la Generalitat

La qualificació creditícia (rating) és la valoració que fa una institució independent, d'un emissor en relació a la seva capacitat d'atendre els compromisos derivats del seu deute i la seva finalitat és aportar a l'inversor informació sobre el risc que assumeix quan l'adquireix. Des dels inicis dels 90, la qualitat del deute de la Generalitat és avaluada per les tres principals agències de qualificació creditícia: Moody's Investor Services, Standard & Poor's Rating Services i Fitch Ratings.

La qualificació atorgada per les agències de rating segueix un escalat, des de la triple A (la millor qualificació) fins a la C (la pitjor qualificació), i es divideix en dues grans categories: inversió estable (grau d'inversió) i inversió de risc (grau especulatiu o col·loquialment bo escombraria).

Quadre 4.9. Graus de qualificació creditícia

Inversions estables		
Moody's	S&P's i Fitch	
Aaa	AAA	Màxima seguretat
Aa1	AA+	Seguretat alta
Aa2	AA	
Aa3	AA-	
A1	A+	Gran capacitat de solvència i baix risc de crèdit
A2	A	
A3	A-	
Baa1	BBB+	Alta solvència encara que és més sensible a canvis adversos de la conjuntura econòmica
Baa2	BBB	
Baa3	BBB-	
Inversions de risc o especulatives		
Moody's	S&P's i Fitch	
Ba1	BB+	Solvència garantida, encara que existeixen certs riscos d'impagament
Ba2	BB	
Ba3	BB-	
B1	B+	Risc creditici alt
B2	B	
B3	B-	
Caa1	CCC+	Risc creditici molt alt
Caa2	CCC	
Caa3	CCC-	
Ca	CC	Molt vulnerable, alt nivell especulatiu.
C	C	Extremadament vulnerable, amb risc imminent d'impagament

Font: elaboració pròpia a partir de la informació de les tres agències de qualificació creditícia.

El quadre 4.10 recull l'evolució de la qualificació creditícia de la Generalitat de Catalunya entre 2003 i 2014. Les dades mostren com ha passat de situar-se entre els nivells superiors de la taula de qualificació a ser considerada inversió especulativa per a dues de les agències (Moody's i S&P's) i situar-se en el nivell més baix del grau d'inversió estable per a la tercera (Fitch). Concretament, a finals de 2003 el ràting atorgat al deute de la Generalitat de Catalunya va ser de Aa3 segons Moody's, AA segons Standard & Poor's i AA- segons Fitch. A finals de l'any 2014, la qualificació és de Ba2 segons Moody's, BB segons Standard & Poor's i BBB- segons Fitch.

Quadre 4.10. Qualificació creditícia del deute de la Generalitat

	Moody's	Standard & Poor's	Fitch Ratings
2003	Aa3	AA	AA-
2004	Aa3	AA	AA-
2005	Aa3	AA	AA-
2006	Aa2	AA	A+
2007	Aa2	AA	A+
2008	Aa2	AA	A+
2009	A1	AA-	A+
2010	A2	A+	A
2011	Baa2	A	A-
2012	Ba3	BB	BBB-
2013	Ba3	BB	BBB-
2014	Ba2	BB	BBB-

Font: elaboració pròpia a partir de la informació de les tres agències de qualificació creditícia.

5.

Conclusions

Les conclusions més rellevants que es desprenen de l'anàlisi efectuada en aquesta monografia sobre el procés de consolidació fiscal de les administracions públiques i, en especial, del de la Generalitat són les següents:

- En el període 2010-2014 el conjunt de les administracions públiques espanyoles han dut a terme un important procés de consolidació fiscal que ha suposat reduir el dèficit en termes de PIB a la meitat. L'any 2014 el dèficit públic se situa en el 5,8% del PIB.
- Per subsectors de les administracions públiques, la reducció del dèficit no ha estat equivalent. L'esforç que han fet les CA és substancialment més important al fet per l'Administració central i superior al pes que representa la despesa pública autonòmica sobre el total. La disminució del dèficit de les CA és de 16.105 milions d'euros, un 39,4% del total, mentre que la despesa pública autonòmica representa un 32% del total.
- L'ajust de les CA s'ha produït bàsicament pel cantó de les despeses, ja que d'una banda, la normativa vigent atorga poca capacitat per poder incrementar els ingressos i de l'altra, moltes de les decisions sobre la creació d'impostos per part de les CA han estat recorregudes pel Govern central.
- L'Estat, en canvi, ha fet un ajust més important per la via dels ingressos, augmentant els tipus de l'IVA i dels impostos especials, i creant el gravamen complementari de l'IRPF. En aquest punt cal assenyalar que malgrat que les CA disposin del 50% de l'IVA i del 58% dels impostos especials, no han participat en aquests increments de tipus impositius.
- La consolidació fiscal duta a terme per les corporacions locals ha comportat que des del 2012 tinguin una situació de superàvit en els seus comptes.

- En termes estructurals, el dèficit de les CA s'ha reduït un 82% des del 2,37% de l'any 2010 al 0,42% del 2014, mentre que el dèficit estructural de l'Administració central i la Seguretat Social es redueix a un taxa del 57% i passa del 3,91% del PIB l'any 2010 a l'1,69% l'any 2014.
- El procés de consolidació fiscal de la Generalitat de Catalunya s'inicia l'any 2011 i aconsegueix reduir el dèficit des del 4,48% de l'any 2010 al 2,75% de l'any 2014, un ajust que representa el 22,9% del realitzat pel conjunt de CA.
- L'ajust del dèficit de la Generalitat en el període 2010-2014 es concentra principalment en l'any 2012, any en què el dèficit es redueix pràcticament a la meitat del que hi havia l'any 2011. En percentatge del PIB el dèficit de 2011 va ser del 4,11% i el de l'any següent del 2,26%.
- El dèficit de la Generalitat de l'any 2014 suposa un retrocés respecte l'any 2013, que s'explica bàsicament per varis motius: la no realització dels ingressos patrimonials previstos inicialment en el pressupost, la reducció de les bestretes del model de finançament i la inclusió d'una sèrie de despeses puntuals no recurrents. Descomptant aquests efectes, el dèficit de la Generalitat se situaria en l'1,9% del PIB, percentatge inferior al de l'any 2013 (2,14%).
- El procés de consolidació fiscal de la Generalitat s'ha dut a terme en unes condicions adverses, ja que tot i les mesures de consolidació preses, els ingressos han baixat i les despeses en interessos han anat a l'alça. A més a més, les despeses de caràcter puntual computades en el dèficit del 2014 han comportat un increment de 897 milions. Comptant tots aquests aspectes, l'ajust realitzat entre el 2010 i el 2014 es pot quantificar en 6.834 milions, un 3,5% del PIB.
- El dèficit estructural de la Generalitat del 2014 és de l'1,33% del PIB, percentatge que respecte el 2010 representa una disminució de 2 punts del PIB. Aquesta reducció suposa mig punt del PIB de mitjana anual, esforç equivalent al que determina la UE com a senda adequada per a la consolidació fiscal.

- Descomptant els interessos, el dèficit estructural primari del 2014 és del 0,35% del PIB. Aquesta és una magnitud rellevant per tal de valorar la consolidació fiscal, ja que les despeses en interessos no depenen de decisions de l'administració i, per tant, queden fora del marge de l'ajust.
- Els ingressos de la Generalitat han estat fortament condicionats per la crisi immobiliària que ha rebaixat els impostos vinculats al mercat immobiliari d'una manera profunda. En un altre sentit, l'any 2009 amb la revisió del model de finançament es varen produir uns recursos addicionals relativament importants que varen ajudar a esmoreir la davallada dels impostos. En aquest any també hi van ajudar l'import de les bestretes del model de finançament calculades per l'Estat de manera optimista.
- Durant el procés de consolidació fiscal la Generalitat ha pres diverses mesures en la banda dels ingressos: increment de tipus impositius, creació de nous tributs, i concessions i vendes d'actius reals. En conjunt, fins l'any 2014 les mesures d'ingressos han aportat a la Generalitat uns ingressos acumulats de 4.090 milions d'euros, xifra que representa un 2,1% del PIB.
- Cal assenyalar que a les dificultats de trobar un espai fiscal per crear nous tributs que ofereix el marc legal, s'hi afegeix el fet que el govern de l'Estat ha recorregut sistemàticament la creació de tributs per part de la Generalitat: impost de dipòsits bancaris, taxa de l'euro per recepta, taxes judicials i els nous impostos amb una vigència a partir de l'any 2015, que queden fora de l'abast d'aquesta monografia.
- Per la banda de les despeses s'ha produït una important reducció, que amb l'excepció dels interessos, s'observa en tots els capítols pressupostaris. La implementació de mesures de personal, com l'eliminació de la paga extra, i altres mesures que afecten tots els capítols pressupostaris, comporten una reducció de la despesa de 6.263 milions d'euros, xifra que representa un 3,2% del PIB.
- Una part de l'ajust del dèficit s'explica per la millora del resultat de les empreses de la Generalitat, que per a l'any 2014 es pot quantificar en 1.473 milions respecte l'any 2010.

- La reducció del dèficit s'explica també pel millor comportament de l'ajust de la despesa meritada en un exercici diferent del comptabilitzat en el pressupost. Mentre que a l'any 2010 aquest ajust feia incrementar el dèficit en 1.208 milions d'euros, en el 2014 l'incrementa en tan sols 93 milions.
- El saldo viu del deute de la Generalitat a 31 de desembre de 2014 és del 32,8% del PIB i un 27,2% del deute del conjunt de CA.
- L'increment del deute viu s'explica no només pel dèficits dels diferents anys, sinó també per les ampliacions del perímetre del SEC que suposen incloure en el saldo viu del deute determinades operacions que anteriorment no es computaven dins del deute del perímetre de l'administració pública. Així, en el període 2006-2014, un 20% de l'increment del deute es deu a aquestes ampliacions del perímetre SEC.
- Els mecanismes extraordinaris de finançament comporten un canvi substancial en la composició del deute de la Generalitat i a 31 de desembre de 2014 arriben a representar gairebé el 50% de la cartera del deute. Com a conseqüència, els valors i préstecs amb institucions financeres perden pes en el total del deute viu. L'any 2003 la cartera del deute es repartia a parts iguals entre valors i préstecs amb institucions financeres, en canvi en el 2014 els valors pesen un 17% i els préstecs un 33%.