

ELS REPTES ECONÒMICS DE LA UNIÓ EUROPEA. COM AFECTARÀ LA NOVA INTEGRACIÓ FISCAL A LES COMUNITATS AUTÒNOMES?

VIABILITAT DE CATALUNYA COM A ESTAT ANÀLISI
DE LA HISENDA PÚBLICA

*Núria Bosch
Marta Espasa
Institut d'Economia de Barcelona
Universitat de Barcelona*

Juliol de 2012

1. Introducció

Molts ciutadans de Catalunya aspirem que aquest país arribi a tenir la màxima sobirania i la màxima plenitud dins la Unió Europea. En aquest sentit, Catalunya, com a estat propi dins la UE, és un horitzó que ens hem de plantejar, i això fa que ens qüestionem la seva viabilitat. Quin seria el cost, si és que n'hi ha? Quins serien els avantatges?

El present estudi fa una anàlisi de la viabilitat de Catalunya com a estat des del punt de vista de les finances públiques. Així, tracta de contestar preguntes com les següents:

- Els ingressos públics potencials que es generarien per metrien mantenir l'actual estat de benestar?
- Quines despeses addicionals tindríem com a estat?
- Amb quins estats actuals europeus ens podríem equiparar?

Per fer aquesta anàlisi partirem, bàsicament, dels estudis sobre la balança fiscal fets per la Generalitat de Catalunya. Aquests estudis ens permeten conèixer els ingressos fiscals que tindria Catalunya com a estat si no hi hagués una part que revertís en l'Estat espanyol i, per tant, no es queda a Catalunya. També ens permeten analitzar les despeses addicionals que tindria Catalunya, sigui perquè hagués d'assumir competències que ara estan en mans de l'Estat espanyol, com el sistema de la seguretat social, o perquè, com a estat, les hagués de fer de bell nou, per exemple, les despeses en política i representació exterior.

Així, doncs, l'estudi estimarà els ingressos i les despeses addicionals que tindria Catalunya com a estat, i això ens permetrà veure la viabilitat del supòsit. Es partirà d'una sèrie d'hipòtesis, com ara que es mantenen el mateix sistema fiscal, la mateixa pressió fiscal i el mateix nivell de serveis públics que hi ha actualment.

Cal dir que l'anàlisi que es fa comptabilitza només els fluxos d'ingressos i despeses, i no analitza la valoració de la distribució patrimonial que tindria lloc entre Catalunya i Espanya en cas d'una Catalunya independent.

El període analitzat és el corresponent al 2006-2009.

(1) En concret, l'estudi del qual partim és GENERALITAT DE CATALUNYA (2012). *Resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central 2006-2009*, Departament d'Economia i Coneixement, Generalitat de Catalunya, Monografia núm. 14, Barcelona.

L'últim any del període està condicionat pels estudis de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central, amb el 2009 com a últim exercici per al qual s'ha calculat la balança fiscal¹.

Cal assenyalar també que l'àmbit institucional que es considera en el present treball és l'Administració pública central espanyola, entesa com el conjunt que configuren l'Estat, els organismes autònoms i altres entitats públiques, i la Seguretat Social i les empreses públiques de caire inversor.

El present estudi consta de sis apartats, el primer del qual és aquesta introducció. El segon apartat situa Catalunya dins de la UE des del punt de vista de les seves magnituds macroeconòmiques. El tercer apartat comptabilitza els ingressos addicionals que tindria Catalunya com a estat propi si es mantinguessin el mateix sistema fiscal i la mateixa pressió fiscal que hi ha actualment però no hagués de fer cap contribució a l'Estat espanyol. El quart apartat analitza la despesa addicional que tindria Catalunya com a estat, partint del supòsit que es mantinguessin els actuals nivell i qualitat dels serveis públics. El cinquè apartat analitza la viabilitat de Catalunya com a estat i la compara amb el sector públic d'altres països europeus. Finalment, el sisè apartat és de conclusions.

2. Característiques macroeconòmiques de Catalunya en relació a la UE-15

En aquest apartat situem Catalunya dins de la UE-15, que és l'agrupació de països que més s'acosten a les característiques de l'economia catalana.

Si Catalunya fos un estat, seria un dels estats petits dins de la UE-15 (quadre 1 i gràfic 1). Acolliria un 1,84% de la seva població; segons dades del 2010, uns 7.300.000 habitants. Seria un estat una mica més petit que Suècia, amb 9.340.682 habitants, i Àustria, amb 8.375.290 habitants; en canvi, en població, se situaria per damunt de Dinamarca, amb 5.534.738 habitants, i Finlàndia, amb 5.351.427 habitants.

Quadre 1

Població dels països de la UE-15. Posició relativa de Catalunya Any 2010

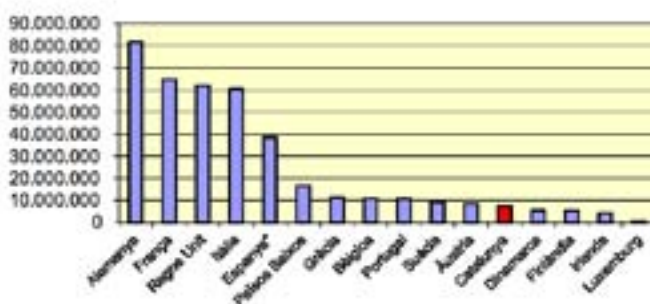
		% s/ total
Alemanya	81.802.257	20,56
França	64.694.497	16,26
Regne Unit	62.026.962	15,59
Itàlia	60.340.328	15,17
Espanya*	38.671.716	9,72
Països Baixos	16.574.989	4,17
Grècia	11.305.118	2,84
Bèlgica	10.839.905	2,73
Portugal	10.637.713	2,67
Suècia	9.340.682	2,35
Àustria	8.375.290	2,11
Catalunya	7.317.300	1,84
Dinamarca	5.534.738	1,39
Finlàndia	5.351.427	1,35
Irlanda	4.467.854	1,12
Luxemburg	502.066	0,13
TOTAL	397.782.842	100,00

* S'hi ha restat la població de Catalunya.

Font: Eurostat

Gràfic 1

Població dels països de la UE-15. Posició relativa de Catalunya. Any 2010



* S'hi ha restat la població de Catalunya.

Font: Eurostat

Pel que fa al nivell de PIB per capita, Catalunya seria, dins de la UE-15, un estat relativament ric. El quadre 2 i el gràfic 2 ens mostren el PIB per capita dels països de la UE-15 i de Catalunya en paritat de poder adquisitiu (PPA). Observem que Catalunya presenta, amb dades del 2009, un PIB per capita de 28.200 euros, quan la mitjana de la UE-15 és de 25.956. Això representa que se situa un 9% per sobre d'aquesta mitjana.

Amb un PIB per capita superior o igual, hi hauria els següents països: Luxemburg (63.018 euros, un 143% per

sobre de la mitjana), Països Baixos (31.044, 20%), Irlanda (30.081, 16%), Àustria (29.439, 13%), Dinamarca (28.921, 11%) i Suècia (28.270, 9%). Fixem-nos que s'aproxima molt al PIB per capita que tenen altres estats petits per població, com Dinamarca i Suècia.

Amb un PIB per capita inferior hi hauria els següents estats: Bèlgica (27.786 euros, 7% per sobre la mitjana), Alemanya (27.127, 5%), Finlàndia (26.934, 4%), el Regne Unit (26.223, 1%), França (25.429, un 2% per sota la mitjana), Itàlia (24.364, 6%), Espanya sense Catalunya (23.541, 9%), Grècia (22.189, 15%) i Portugal (18.803, 28%).

Quadre 2

PIB per capita en PPA als països de la UE-15. Posició relativa de Catalunya

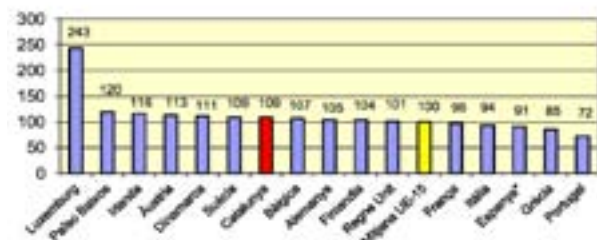
	PIB per capita en PPA	Índex sobre la mitjana UE-15
Luxemburg	63.018	243
Països Baixos	31.044	120
Irlanda	30.081	116
Àustria	29.439	113
Dinamarca	28.921	111
Suècia	28.270	109
Catalunya	28.200	109
Bèlgica	27.786	107
Alemanya	27.127	105
Finlàndia	26.934	104
Regne Unit	26.223	101
França	25.429	98
Itàlia	24.364	94
Espanya*	23.541	91
Grècia	22.189	85
Portugal	18.803	72
Mitjana UE-15	25.956	100

* Xifres sense Catalunya. Si aquesta es té en compte, Espanya té un PIB per capita de 24.202 euros i un índex de 94.

Font: Eurostat i elaboració pròpia

Gràfic 2

PIB per capita en PPA. Índex sobre la mitjana UE-15



* Xifra sense Catalunya.

Font: Eurostat

Quadre 3

Exportacions de béns i serveis en % del PIB, 2007

Exportacions de béns i serveis
en % del PIB, 2007

Luxemburg	175,93
Bèlgica	82,55
Irlanda	80,23
Països Baixos	74,20
Àustria	58,90
Dinamarca	52,22
Catalunya*	52,20
Suècia	51,87
Alemanya	47,17
Finlàndia	45,81
Portugal	32,10
Itàlia	28,85
Espanya*	27,29
Regne Unit	26,92
França	26,88
Grecia	23,53

* Es comptabilitzen les exportacions

a Espanya (27%) i a la resta del món (25,20%).

** Xifra sense Catalunya.

Font: Eurostat i, per a Catalunya, Intereg (2010).

«El comerç intra e interregional de Catalunya: 1995-2009»

El quadre 3 mostra el grau d'obertura de l'economia catalana. L'any 2007 Catalunya va exportar en béns i serveis una quantitat equivalent a un 52,20% del PIB, incloent-hi les exportacions a la resta de l'Estat espanyol (27% del PIB) i a la resta del món (25,20% del PIB). S'observa que el grau d'obertura és equivalent al de països com Dinamarca, amb unes exportacions del 52,22% del seu PIB, i Suècia, amb un 51,87%. Aquests països són també els que s'assemblen més a Catalunya pel que fa al nivell de producció.

3. Ingressos addicionals de Catalunya com a estat

Actualment els catalans paguem impostos a l'Estat espanyol, a la Generalitat i als governs locals. Dels impostos pagats a l'Estat espanyol, una part torna a Catalunya en forma de despesa pública feta directament pel Govern central, o en forma de transferències de recursos, cap a la Generalitat, els governs locals i el sector privat. Una altra part no retorna, i contribueix a finançar les despeses generals de l'Estat i la solidaritat envers altres autonomies. Per comptabilitzar quins serien els ingressos addicionals que tindria Catalunya si esdevingués un estat, partim de les següents dos grans hipòtesis:

· Supposem que mantenim el mateix sistema fiscal que l'existent avui dia, és a dir, la mateixa tipologia d'impostos.

· Supposem que es manté el nivell de la pressió fiscal.

En aquest context, els ingressos addicionals que tindria Catalunya serien els impostos que paguem actualment a l'Estat espanyol, menys les transferències de recursos que fa l'Estat a la Generalitat, ja que aquestes, evidentment, deixarien d'atorgar-se. Actualment l'Estat fa transferències de recursos a la Generalitat, a les diputacions i als municipis; lògicament, aquestes deixarien de rebre's. Les transferències a les diputacions i als municipis les comptabilitzem com una nova despesa que ha d'assumir la Generalitat, ja que les haurà de mantenir; en canvi, les que rep la Generalitat les detraïem dels ingressos impositius addicionals que obtindríem amb un estat propi, ja que en termes nets, en realitat, la Generalitat tindria uns ingressos addicionals provinents dels impostos que ara els catalans paguem a l'Estat, però també uns ingressos de menys, provinents de les transferències que avui fa l'Estat i que deixaria de fer.

Les dades corresponents a la contribució impositiva que actualment fem els catalans a l'Estat espanyol provenen del càlcul de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central en el període 2006-2009.²

D'acord amb els estudis de la balança fiscal, hi ha dues metodologies per a calcular els ingressos impositius que els catalans paguem a l'Estat: l'enfocament del flux del benefici i l'enfocament del flux monetari.³

El primer mètode imputa els ingressos al territori on resideixen les persones que finalment suporten la càrrega. Per exemple, increments d'impostos sobre les empreses, com ara l'IVA, es poden traduir en increments dels preus dels seus productes, la qual cosa suposa que la incidència efectiva de l'impost recauria sobre els consumidors finals dels esmentats productes. Aquest efecte és rellevant quan els consumidors i les empreses resideixen en autonomies diferents.

L'enfocament del flux monetari imputa els ingressos al territori on es localitza la capacitat econòmica sotmesa a gravamen, és a dir, on es localitza l'objecte imposable. L'impost de societats pagat per una empresa que té el domicili fiscal a Madrid i que, per tant, es recapta a Madrid però la factoria on produeix se situa a Catalunya, segons aquest sistema, s'imputa a Catalunya, que és on es localitza l'objecte imposable.

(2) GENERALITAT DE CATALUNYA (2012), op. cit.

(3) GENERALITAT DE CATALUNYA (2012), op. cit, p. 14.

(4) Vegeu GENERALITAT DE CATALUNYA (2012), op. cit., p. 14-28.

A efectes del nostre estudi, partim de l'enfocament del flux monetari, ja que és el que ens indica amb més claredat els ingressos fiscals que es generen a Catalunya segons el nivell de la renda, la riquesa o el consum, independentment de qui suporti finalment la càrrega impositiva o d'on té lloc la recaptació dels impostos, que depèn de l'organització de l'Administració tributaria. És l'enfocament que ens diu els ingressos fiscals que generaria Catalunya si fos un estat independent. En l'exemple posat abans, si Catalunya fos un estat, l'empresa que té la seu a Madrid però la producció a Catalunya hauria de pagar els impostos a Catalunya, ja que l'objecte de gravamen es localitza en aquest país.

D'acord amb aquesta metodologia, per a portar a cap la territorialització dels ingressos, s'estableixen els indicadors que permeten conèixer el volum dels diferents objectes de gravamen generats a Catalunya. Més concretament, la imputació a Catalunya de les diferents figures tributàries té lloc de la manera següent⁴:

- Els ingressos generats per l'IRPF s'imputen segons el pes de Catalunya respecte al conjunt de comunitats autònomes de règim comú de la part estatal de la quota líquida.
- L'impost de societats, segons el pes de Catalunya respecte al conjunt d'autonomies de règim comú en l'excedent brut d'explotació.
- L'impost sobre la renda de no residents, d'acord amb el pes de la recaptació a Catalunya respecte a la del conjunt de comunitats autònomes de règim comú.
- Les quotes de drets passius, segons el nombre d'afiliats de mútues de funcionaris a Catalunya en el total.
- L'IVA, d'acord amb l'indicador de consum final estimat per l'INE per a l'assignació regional de l'IVA a Catalunya.
- Els impostos especials, segons els índexs elaborats per l'INE per a l'assignació regional d'aquests impostos a Catalunya.
- L'impost sobre primes d'assegurances, d'acord amb el valor de les primes contractades a Catalunya sobre el total.
- La imposició sobre tràfic exterior i la cotització sobre el sucre i la isoglucosa, segons el pes del consum final de les llars de Catalunya en relació al total.

(5) Els principals ingressos d'aquests organismes són les taxes i altres ingressos.

(6) Es componen bàsicament de taxes, preus públics i altres ingressos.

- Les taxes i altres ingressos, segons el pes del PIB de Catalunya⁵.
- Els ingressos d'organismes autònoms, agències estatals i organismes públics, d'acord amb el pes del PIB de Catalunya.
- Els ingressos per cotitzacions a la Seguretat Social, segons el pes de la recaptació de Catalunya en el total.
- Altres ingressos de la Seguretat Social, d'acord amb el pes del PIB de Catalunya⁶.
- Els ingressos d'explotació de les empreses públiques, considerant Ports de l'Estat i AENA. En el primer cas es disposa dels ingressos procedents dels ports catalans; en el segon cas s'han territorialitzat els ingressos d'acord amb el percentatge de passatgers als aeroports catalans.

Quadre 4

Ingressos addicionals de Catalunya com a estat (M€)	2006	2007	2008	2009
Impostos directes	17.676	20.809	15.750	11.715
IRPF	9.488	11.024	9.587	6.901
Impost de societats	7.836	9.358	5.756	4.393
Impost renda no residents	275	341	317	329
Quotes de drets passius	77	86	90	92
Impostos indirectes	9.688	9.623	7.876	6.014
IVA	7.204	6.850	5.208	3.615
Impostos especials	1.916	2.183	2.089	1.863
Impost sobre primes d'assegurances	286	290	305	304
Tràfic exterior	281	300	273	231
Cotització i exacció de sucre i isoglucosa	1	-	1	1
Taxes i altres ingressos	738	757	1.201	2.191
Ingressos d'organismes autònoms, agències estatals i altres organismes públics	224	231	250	270
Ingressos per cotitzacions a la Seguretat Social	22.890	24.573	25.590	24.908
Altres ingressos de la Seguretat Social	351	275	293	312
Ingressos empreses públiques	700	799	812	783
SUBTOTAL	52.267	57.067	51.772	46.193
(-) Menys transferències a administracions públiques	2.997	3.152	4.852	5.316
TOTAL	49.270	53.915	46.920	40.877

Font: Quadres 2.1.4, 2.2.2, 2.3.5 i 2.4.2 de Generalitat de Catalunya (2009) i Resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central 2006-2009 Barcelona

El quadre 4 mostra els ingressos addicionals que obtindria Catalunya com a estat independent, d'acord amb les hipòtesis establertes i la metodologia de càlcul utilitzada. Hi ha els ingressos impositius; els ingressos d'organismes autònoms, agències estatals i altres organismes públics; els ingressos de la Seguretat Social, i els ingressos de les empreses públiques (Ports de l'Estat i AENA). De tots aquests ingressos, es detreuen les transferències de recursos que actualment fa el sector públic central a la Generalitat, com hem explicat abans.

Cal destacar la disminució d'ingressos que té lloc a partir del 2008 a causa de la crisi econòmica. En el 2006 es computen uns ingressos addicionals de 49.270 milions d'euros, que s'incrementen fins a 53.915 l'any 2007; en canvi, el 2008 baixen fins a 46.920 milions d'euros i fins a 40.877 el 2009. A l'hora de tenir en compte l'impacte del cicle econòmic, és més adient fer l'anàlisi per al període 2006-2009, que

inclou anys de crisi i anys en què aquesta encara no havia incidit en els ingressos públics.

4. Despeses addicionals de Catalunya com a estat

Si Catalunya fos un estat, la Generalitat hauria d'assumir una sèrie de competències que actualment encara estan en mans de l'Estat espanyol, com les beques, o que són pròpies d'un estat, com la política exterior. L'exercici d'aquestes competències s'implementa a través del desenvolupament d'un marc regulador i també mitjançant tota una sèrie de polítiques de despesa recollides en els pressupostos generals de l'Estat.

Precisament en aquest darrer aspecte se centra aquest apartat. En concret, es pretén dur a terme un càlcul aproximatiu de l'increment de despesa que suposaria per a la Generalitat el fet que assumís totes aquestes funcions. Per a fer-ho, s'ha partit de les estimacions de l'estudi de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central 2006-2009 elaborat per la Generalitat l'any 2012, atès que proporcionen una informació molt detallada del volum i la composició de la despesa estatal feta a Catalunya (per exemple, el pagament de les pensions) i d'aquella de la qual es beneficien els catalans (per exemple, política exterior). Abans d'entrar a fer les estimacions pertinents, cal recordar que hi ha dos grans criteris d'imputació territorial de la despesa pública: l'enfocament del flux monetari i l'enfocament del flux del benefici. Segons l'enfocament del flux monetari, la despesa s'atribueix al territori en què aquesta es materialitza, independentment del lloc geogràfic on s'ubiquen els beneficiaris finals d'aquesta decisió. Per tant, la despesa s'imputa on es localitzen el personal, la utilització de béns corrents i serveis, la percepció de les transferències i la realització de les inversions. Segons l'enfocament del flux del benefici, l'assignació de la despesa es fa al territori on resideix el beneficiari, independentment d'on es produeixi el servei públic o es faci la inversió. En aquest cas, cal establir hipòtesis sobre l'àmbit dels beneficiaris i sobre la quantificació dels beneficis que els béns i serveis els proporcionen. Dins de les funcions pròpies que duu a terme l'Estat espanyol i que hauria d'assumir la Generalitat, hi trobem els serveis públics bàsics, com són ara justícia, defensa, seguretat ciutadana i institucions penitenciàries, i política exterior. En el cas de justícia, la principal actuació en termes de volum de despesa que no ha estat traspasada a la Generalitat és el Programa tribunals de justícia i Ministeri Fiscal, en el qual la partida més important és el pagament de sous i salaris del personal no traspasat a les comunitats autònomes,

és a dir, jutges, secretaris judicials i fiscals, entre d'altres. En aquest cas, s'ha optat per considerar com a despesa addicional de la Generalitat la que li correspon a partir de l'aplicació del criteri del flux monetari, és a dir, la que l'Estat fa directament a Catalunya en aquesta funció.

Pel que fa al servei de defensa, cal tenir present que es tracta d'un bé públic pur, caracteritzat per una oferta conjunta i impossibilitat d'exclusió dels ciutadans pel sistema de preus. Aquestes propietats fan que tots els ciutadans se'n beneficiïn igual, independentment d'on resideixin i d'on estiguin ubicats els efectius militars. Per això s'ha considerat que l'estimació que pot reflectir millor el cost que suposaria el servei de defensa a Catalunya és el càlcul que deriva del criteri del flux del benefici. Si s'assumeix la hipòtesi que el Govern català tindria un comportament similar a l'espanyol i hi destinaria la mateixa quantitat de recursos per capita, el criteri més apropiat és el d'aplicar el flux del benefici, segons el qual la despesa en defensa es territorialitza en funció de la població. Així, doncs, sota l'enfocament del benefici, la despesa del conjunt de programes de defensa s'ha imputat a Catalunya en funció de la població.

Seguretat ciutadana i serveis penitenciaris són també un servei bàsic de l'Estat. En aquest cas, atès que institucions penitenciàries és un servei que està plenament traspasat a la Generalitat, no s'ha d'imputar cap mena de cost per aquest concepte. Per tant, només resta imputar la part corresponent a seguretat ciutadana que correspon a la despesa vinculada als cossos de Policia i Guardia Civil. Com que en aquest cas Catalunya també té traspasades competències en matèria de policia, l'indicador més escaient a l'hora de considerar quin cost addicional tindria és el que deriva d'aplicar el criteri del flux monetari, és a dir, considerar la despesa que l'Estat fa directament a Catalunya en aquest àmbit, que fonamentalment es materialitza en cost de personal.

Els programes pressupostaris associats a la política exterior fan referència a les relacions polítiques de l'Estat espanyol amb la resta de països. Òbviament, la major part d'aquesta despesa se situa a l'estranger per les particularitats d'aquest tipus de despesa. Ara bé, com és natural, això no significa que no sigui un cost per a qualsevol govern. Per a imputar el cost que aquest servei pot suposar a la Generalitat, s'ha utilitzat com a aproximació el derivat del càlcul del principi del benefici, que distribueix la despesa estatal d'aquests programes segons la població. Naturalment, en aquest cas també fem el supòsit que el Govern català tindria unes mateixes pautes de despesa global que l'actual Govern espanyol.

Un segon gran grup de polítiques de despesa que actualment fa l'Estat espanyol i que hauria d'assumir la Generalitat són les relacionades amb protecció i promoció social. Dins d'aquesta gran rúbrica hi trobem els programes de pensions (a funcionaris de l'Estat, de guerra, no contributives, etc.), serveis socials i promoció social, foment de l'ocupació, accés a l'habitatge i foment de l'edificació, i gestió i administració de la Seguretat Social. És important destacar que en aquest punt s'ha fet la hipòtesi que la Generalitat assumeix els compromisos contrets per l'Estat espanyol amb tots aquests col·lectius. Es tracta de programes la majoria dels quals s'articulen en forma de transferències directes. Així, doncs, en tractar-se de transferències directes, el criteri per a estimar la quantitat de despesa que podria suposar per a la Generalitat el cost d'aquest conjunt de programes és el derivat del càlcul del flux monetari, i la despesa addicional és la quantitat d'aquestes transferències. Val a dir que és pràcticament coincident amb el del flux del benefici.

Un tercer grup de polítiques de despesa que fa l'Estat són les vinculades a la producció de béns públics de caràcter preferent. En concret, les despeses que fa en sanitat, educació i cultura. En aquest cas es considera que aquestes són unes competències totalment traspassades a la Generalitat i no té sentit imputar el cost que actualment continua fent l'Estat en aquests àmbits. Per tant, aquestes despeses no es consideren, excepte en dos casos. D'una banda, dins la funció de l'educació, es considera el Programa de beques i ajudes a estudiants, atès que és un programa que no ha estat traspassat a les comunitats autònomes i continua estan en mans de l'Estat. Per a estimar el que suposaria aquesta despesa, s'ha optat per considerar directament l'import de les beques i ajudes que l'Estat atorga als estudiants catalans.

La segona excepció fa referència a la funció de la sanitat. El principal programa de despesa que es troba sota aquesta rúbrica és l'assistència hospitalària de les Forces Armades. Per coherència amb el tractament donat a la resta de programes vinculats a la defensa nacional, s'ha cregut convenient estimar la despesa addicional que suposaria per a la Generalitat aquest servei com en la resta de programes de defensa.

Un quart grup de polítiques de despesa pròpies d'un estat i que en aquest moment duu a terme el Govern central és el de polítiques de caràcter econòmic. Dins d'aquesta rúbrica hi ha les actuacions referents als diferents sectors econòmics, les infraestructures, el transport i les accions vinculades a la recerca, el desenvolupament i la innovació. Pel que fa a les despeses públiques dirigides als diferents sectors productius, s'ha considerat com a despesa addicional per a la Generalitat la que l'Estat fa directament al

territori català i, per tant, la que deriva de l'atribució territorial segons el criteri del flux monetari. S'ha seguit el mateix criteri per a la resta de polítiques inscrites sota aquesta rúbrica, atès que es tracta fonamentalment de subvencions o bé d'inversions directes.

Finalment, resta el grup de polítiques de despesa catalogades com a actuacions de caràcter general, dins les quals hi ha els programes d'alta direcció, serveis de caràcter general, administració financera i tributària, transferències a altres administracions públiques i deute públic.

Dins de la rúbrica d'alta direcció hi ha programes com els de prefectura de l'Estat, activitat legislativa, control extern del sector públic, presidència del Govern, entre d'altres. En aquest cas no s'ha assignat cap despesa addicional, ja que la Generalitat ja disposa de l'organització pròpia d'un govern amb competències executives, legislatives i de control. Pel que fa a la funció de serveis de caràcter general, el programa amb més volum de despesa és el d'administració perifèrica de l'Estat. Òbviament, per aquest servei no té sentit imputar cap quantitat, atès que, de nou, la Generalitat ja té les seves pròpies delegacions arreu del territori català. Passa igualment en el cas dels programes relatius a administració financera i tributària. Val a dir que això no significa que no s'hagi de reforçar algun d'aquests serveis, però no s'han d'implantar de nou.

Pel que fa a les transferències a altres administracions públiques, només cal comptabilitzar com a despesa addicional de la Generalitat les transferències que l'Estat atorga als ens locals catalans, ja que les que atorga a la comunitat autònoma en concepte de finançament autonòmic ja no tenen raó de ser.

En relació al deute públic, s'ha considerat que Catalunya hauria de fer-se càrrec d'una part del deute que té l'Estat espanyol i, això comporta assumir un cost de finançament anual en concepte d'amortització i de pagament d'interessos. En concret, s'imputa a Catalunya una part del cost financer (amortització i interessos) del deute de l'Estat. Es calcula aplicant el pes de les despeses de l'Estat a Catalunya segons el criteri del flux monetari en el període 2002-2005 sobre el total del cost financer anual del deute.

A part de la despesa que fa directament l'Estat i que, si Catalunya fos un estat propi hauria d'assumir, cal comptabilitzar també la despesa que fan altres organismes i entitats públiques. En concret, del conjunt de l'amalgama d'organismes autònoms, agències estatals i altres organismes públiques, s'han considerat els necessaris per a configurar un estat propi. Així, s'ha considerat la despesa feta a Catalunya

per l'Agència Estatal de l'Administració Tributària, ja que Catalunya hauria de disposar dels mitjans necessaris per a fer front a la gestió i recaptació dels impostos. Aquests mitjans poden ser equivalents als que actualment té l'AEAT a Catalunya. Es pot utilitzar un raonament similar en el cas del Consell Superior d'Investigacions Científiques (CSIC) si es considera que Catalunya ha de continuar apostant per la recerca.

L'anàlisi en detall del conjunt d'organismes i entitats posa de manifest que, més de la meitat del total de la seva despesa correspon al Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), el qual té com a funció repartir els recursos del FEOGA-Garantia entre les comunitats autònomes. Aquest és un organisme que no suposa cap cost addicional a la Generalitat, atès que la seva missió és gestionar els recursos de la política agrària comuna.

A part d'aquests organismes, n'hi ha d'altres que també actuen a Catalunya, però tenen un pressupost molt reduït i, en molts casos, la Generalitat ja té un organisme o entitat similar. Aquest seria el cas, per exemple, de l'Institut de la Dona i l'Institut Nacional d'Estadística, entre d'altres. Per tant, en aquests casos no s'ha imputat cap tipus de despesa. Una tercera administració que cal considerar és la Seguretat Social i els seus organismes. Actualment aquesta administració està totalment centralitzada, i, per tant, cal considerar el volum de despesa que suposaria l'assumpció per part de la Generalitat d'aquesta competència. S'ha partit de la hipòtesi que es mantindria l'actual nivell de prestacions i, per consegüent, l'actual nivell de despesa. Així, doncs, i atès que aquesta despesa està molt territorialitzada, l'estimació de la despesa que suposaria per a la Generalitat seria la corresponent a la que fan actualment l'Administració de la Seguretat Social i els seus organismes a Catalunya segons el criteri del flux monetari. Això vol dir computar fonamentalment la quantitat actual de les prestacions econòmiques que la Seguretat Social duu a terme a Catalunya.

Tal com hem, esmentat, en el present estudi s'inclouen les empreses públiques destinades a la creació de grans projectes d'inversió i que contribueixen a incrementar d'una manera significativa l'estoc de capital públic. En aquest cas s'ha considerat que l'augment de despesa per a la Generalitat es correspondria amb les inversions directes d'aquestes empreses a Catalunya.

En el quadre 5 es mostra el resultat de l'estimació segons els criteris esmentats. Com es pot comprovar, entre l'any 2006 i el 2009, les despeses addicionals que hauria d'assumir la Generalitat van augmentar considerablement, en passar de 30.304 milions d'euros l'any 2006 a 39.955 l'any 2009.

Les principals causes de l'increment van ser l'augment de recursos que va necessitar el Servei Públic d'Ocupació per a fer front al pagament de les prestacions d'atur. També cal esmentar l'augment de les transferències de l'Estat a les entitats locals l'any 2009 com a conseqüència del *Plan E (Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo)* i de les previsions optimistes d'ingressos que va fer l'Estat espanyol i que provocà que s'atorgués a les entitats locals, en concepte de participació en els ingressos de l'Estat, una quantitat superior a la que en realitat els hauria correspost, fet que ha ocasionat que les entitats locals hagin de retornar una part dels recursos que, en forma de bestretes, els va atorgar l'Estat. Per tant, la despesa a assumir varia en funció de l'any, segons la política de l'Estat, ja que, com s'ha dit, es parteix de la hipòtesi que es mantenen els mateixos nivells de despesa i de serveis públics. Òbviament, una Catalunya independent no hauria de seguir necessàriament aquestes pautes de despesa pública.

Quadre 5

Despeses addicionals de Catalunya com a estat (M€)

	2006	2007	2008	2009
Polítiques de despesa de l'Estat				
Serveis públics bàsics	1.957	2.147	2.245	1.651
Justícia	142	104	99	82
Defensa	1.225	1.328	1.406	1.332
Seguretat ciutadana i institucions penitenciàries	468	585	605	99
Política exterior	122	130	135	138
Actuacions de protecció i promoció social	1.081	1.166	1.153	894
Pensions	794	832	875	558
Serveis socials i promoció social	72	104	111	101
Foment de l'ocupació	2	2	2	0
Accés a l'habitatge i foment de l'edificació	207	224	160	231
Gestió i administració de la Seguretat Social	6	4	5	4
Protecció de béns públics de caràcter preferent	116	131	155	177
Sanitat (assistència hospitalària FA)	37	40	38	38
Educació (beques)	79	91	117	139
Cultura	0	0	0	0
Actuacions de caràcter econòmic	1.406	1.604	1.850	2.425
Agricultura, pesca i alimentació	78	62	86	144
Indústria i energia	7	8	27	42
Comerç, turisme i pimes	17	15	14	13
Subvencions al transport	382	242	263	353
Infraestructures	689	980	1.147	1.387
Investigació, desenvolupament i innovació	225	290	306	479
Altres actuacions de caràcter econòmic	8	7	7	7
Actuacions de caràcter general	3.992	4.245	4.433	5.704
Alta direcció	0	0	0	0
Serveis de caràcter general	0	0	0	0
Administració financera i tributària	0	0	0	0
Transferències a altres administracions públiques (a EL)	2.474	2.825	2.879	3.979
Deute públic	1.518	1.420	1.554	1.725
TOTAL ESTAT	8.551	9.294	9.836	10.851
Organismes i entitats públiques				
Agència Estatal de l'Administració	212	224	239	236
Consell Superior d'Investigacions Científiques (CSIC)	97	114	59	187
TOTAL ORGANISMES I ENTITATS PÚBLIQUES	309	338	298	423
Seguretat Social i els seus organismes				
TGSS i entitats gestores	15.037	16.203	17.142	18.076
Mútues AT i MP	1.053	1.294	1.580	1.434
Servicio Público de Ocupación	3.383	3.596	4.167	6.617
Fondo de Garantía Salarial	93	109	132	174
Mutualidad General Judicial	8	8	9	10
Instituto Social de las Fuerzas Armadas	22	22	23	24
Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado	125	132	136	141
TOTAL SEGURETAT	19.721	21.364	23.189	26.476

Empreses públiques de caràcter inversor				
AENA	485	723	686	554
Aigües de la Conca de l'Ebre (ACESA)		28	57	84
Aigües de la Conca del Mediterrani (AQUAMET)	3	1	4	17
Depuradora del Baix Llobregat	41	0	0	0
Gestor d'Infraestructures Ferroviàries (GIF/ADIF)	905	826	930	1.134
Ports de l'Estat	250	162	170	147
Societat Estatal d'Infraestructures Agràries del Nord-Est, SA	39	20	19	12
Societat Estatal d'Infraestructures de Transport Terrestre (SEITSA)		88	150	257
TOTAL EMPRESES PÚBLIQUES INVERSIONES	1.723	1.848	2.016	2.205
TOTAL DESPESES	30.304	32.844	35.339	39.955

Font: Generalitat de Catalunya (2012). Resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central 2006-2009, Barcelona

5. La hisenda pública de Catalunya com a estat

5.1. Viabilitat

Una vegada comptabilitzats els ingressos i les despeses addicionals que tindria Catalunya com a estat, podem analitzar-ne la viabilitat fiscal. El quadre 6 mostra que els ingressos addicionals superen les despeses en tots els anys analitzats. El saldo (guany que obtindríem com a estat independent) varia en funció de la conjuntura econòmica. Així, l'any 2007 el guany hauria estat de 21.071 milions d'euros, mentre que el 2009, tan sols de 922 milions d'euros. Aquest comportament es conseqüència, bàsicament, de la caiguda dels ingressos impositius a causa de la crisi econòmica i l'augment de les despeses vinculades a les prestacions d'atur, i de les mesures anticíclics que va prendre el Govern central.

Per tant, té sentit calcular la mitjana del període 2006-2009, que recull anys de bonança i anys de crisi econòmica. La mitjana, en termes d'euros constants de 2009, és de 13.617 milions d'euros, que representa el 7,1% del PIB.

Quadre 6

Viabilitat fiscal de Catalunya com a estat (Milions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	Mitjana 2006-2009(*)	%s/ PIB
Ingressos addicionals	49.270	53.915	46.920	40.877	49.018	25,6
Despeses addicionals	30.304	32.844	35.339	39.955	35.400	18,5
GUANY	18.966	21.071	11.581	922	13.617	7,1

(*) En euros constants de 2009. Font: Quadres 4 i 5.

Cal remarcar una altra vegada que aquests resultats estan condicionats, com ja s'ha dit al llarg de l'estudi, a les hipòtesis de partida que assumim. D'una banda, considerem que es manté l'estructura impositiva i la pressió fiscal de l'Estat espanyol i, d'altra banda, partim del nivell i l'estructura de despesa que el Govern central ha fet aquests anys. Òbviament, si Catalunya esdevingués un estat independent, no hauria de seguir necessàriament aquestes pautes impositives i de despesa.

Cal senyalar també que els resultats del guany obtingut no coincideixen exactament amb les xifres del dèficit fiscal de Catalunya amb l'Administració de l'Estat. En primer lloc, perquè les despeses addicionals que es comptabilitzen no són exactament les que es computen en el càlcul de la balança fiscal, i, en segon lloc, per l'efecte de la neutralització del dèficit del sector públic central, que aquí no pertoca. El que fa la neutralització és imputar el dèficit públic de l'Estat com a càrrega impositiva futura; ara bé, això, aquí, no te sentit, perquè el que mesurem és la capacitat d'auto-finançament de Catalunya com a estat independent; el que sí que es considera és que Catalunya hereta una part del deute públic de l'Estat i la corresponent càrrega financera, que ja hem comptabilitzat.

Quadre 7

Viabilitat econòmica de les prestacions de la seguretat social (Milions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	Mitjana 2006-2009 (*)
Ingressos addicionals	23.241	24.848	25.883	25.220	25.399
Despeses addicionals	19.721	21.364	23.189	26.476	23.202
GUANY	3.520	3.484	2.694	-1.256	2.198

(*) En euros constants de 2009. Font: Quadres 4 i 5.

El quadre 7 ens mostra la viabilitat econòmica de la Seguretat Social. Com es pot comprovar, els primers tres anys analitzats generen un guany, atès que els ingressos per cotitzacions superen les despeses per pensions i prestacions d'atur, mentre que en l'any 2009 aquest comportament s'inverteix i genera un dèficit d'1,256 milions d'euros a causa de la crisi econòmica.

És important tenir en compte que en el 2009 la Seguretat Social de l'Estat espanyol sense comptabilitzar-hi Catalunya va tenir un dèficit de 21.966 milions d'euros, és a dir, les despeses van superar els ingressos en un 21%. En termes relatius, aquest dèficit va ser molt inferior a Catalunya, ja que les despeses de la Seguretat Social només van superar els ingressos en un 5%. De tota manera, aquest dèficit queda més que compensat amb la resta d'ingressos impositius, com fa palès el quadre 6.

En el cas de la Seguretat Social, cal esmentar que Catalunya, com a estat, hauria d'obtenir una part del fons de reserva actual de la Seguretat Social. Es tracta d'un actiu d'una part del qual Catalunya hauria d'apropiar-se, de la mateixa manera que es quedaria una part del passiu que representa el deute públic de l'Estat.

5.2. Comparativa amb la UE-15

El quadre 8 mostra quin volum tindria el sector públic d'una Catalunya independent. L'any 2009 la despesa pública de Catalunya se situaria entorn del 39% del PIB català, Així mateix, el quadre 9 indica el grau de pressió fiscal, d'un 31% el 2009. Aquestes xifres s'han d'analitzar partint sempre de la hipòtesi que heretem el nivell i l'estructura d'ingressos i de despeses actuals de l'Estat espanyol.

Quadre 8

Pes del sector públic a Catalunya com a estat
M€

	Despesa no financera (obligacions reconegudes)			
	2006	2007	2008	2009
Despeses addicionals com a estat*	30.354	32.844	35.339	36.955
Administració autonòmica	23.869	25.722	26.327	32.516
Entitats locals	8.124	10.213	10.816	12.088
Total no consolidat	62.328	68.778	74.482	84.557
Total consolidat	67.178	69.947	67.377	76.213
% a PIB	31%	31%	33%	38%

* inclou la Despesa Financera.

Font: Quadre 8 i Miniser d'Hisenda i Administracions Públiques

Quadre 9

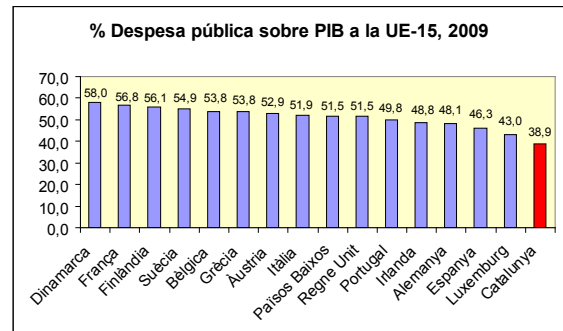
Pressió fiscal a Catalunya

	Impostos (bruts reconeguts)			
	2006	2007	2008	2009
Impostos addicionals	30.254	35.005	40.218	42.837
Administració autonòmica	15.827	16.140	15.579	14.928
Entitats locals	3.490	3.826	3.065	3.758
Total impostos	66.381	74.754	68.463	61.328
% a PIB	38%	38%	34%	31%

Font: Quadre 4 i Miniser d'Hisenda i Administracions Públiques

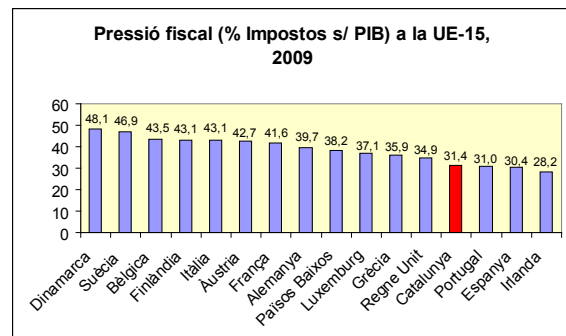
L'anàlisi comparativa amb la resta de països de la UE-15 contextualitza les xifres anteriors. Pel que fa al pes de la despesa pública sobre el PIB, Catalunya se situa en la darrera posició del rànquing (gràfic 3). Aquesta posició està influenciada per la metodologia utilitzada, que comptabilitza les despeses addicionals en què Catalunya incorreria, com a estat, a partir de la despesa que l'Estat espanyol fa actualment al nostre país, i aquesta és relativament baixa, ja que representa només un 14% del total de la despesa pública espanyola enfront d'un 17% del pes de la població catalana. Observem que la despesa mitjana d'Espanya en relació al PIB és més alta que la de Catalunya: d'un 46,3% enfront d'un 38,9%. Això es deu a l'efecte anterior. Òbviament, si Catalunya fos un estat independent, podria destinar els recursos addicionals que aquest fet li suposaria a incrementar els serveis públics i l'estat del benestar, de manera que s'acostaria als països semblants socioeconòmicament, com Suècia o Dinamarca.

Gràfic 3



Font: Eurostat i quadre 8

Gràfic 4



Font: Eurostat i quadre 9

Pel que fa al grau de pressió fiscal, Catalunya se situa també en les últimes posicions del rànquing, 31,4% (gràfic 4); en aquest cas, però, un punt per sobre de la pressió fiscal de tot l'Estat espanyol, amb un 30,4%.

6. Conclusions

Aquest treball fa una aproximació a l'anàlisi de la viabilitat de Catalunya com a estat independent des de la perspectiva de la seva hisenda pública. S'hi han comptabilitzat els ingressos addicionals que tindria Catalunya si no hagués de pagar impostos a l'Estat espanyol i les despeses addicionals que hauria d'assumir, sigui perquè són despeses derivades de competències de titularitat estatal actualment o perquè són despeses que hauria de fer de bell nou com a estat independent, com ara la política exterior.

Per a calcular aquests ingressos i despeses addicionals, es parteix del nivell i l'estructura de les despeses i els ingressos

públics de l'Estat espanyol en el període 2006-2009, ja que se suposa que una part d'aquests s'hauria de traspasar a Catalunya. Això fa que els resultats obtinguts estiguin condicionats per aquestes qüestions.

Les principals conclusions que es desprenen de l'estudi són les següents:

- Si comparem Catalunya amb la U-15, que és l'agrupació de països europeus per als quals té més sentit comparar-la des d'un punt de vista social i econòmic, constatem que seria un estat petit pel que fa a població, però se situaria per damunt de la mitjana pel que fa al PIB per capita en paritat de poder adquisitiu; en concret, se situaria un 9% per sobre de la mitjana, amb una posició molt semblant a la de països com Suècia i Dinamarca.

- Pel volum d'exportacions, és a dir, de vendes fora del seu territori, sigui a la resta de l'Estat espanyol o a la resta del món, Catalunya presenta una economia força oberta (les exportacions representen al voltant d'un 52% del seu PIB) i també molt semblant al grau d'obertura de Suècia i Dinamarca.

- Si partim del nivell i de l'estructura dels ingressos i les despeses públics actuals de l'Estat espanyol i en el supòsit que Catalunya els heretés, si aquesta esdevingués un estat independent, experimentaria un guany net en termes d'ingressos públics segons la quantitat de l'any d'anàlisi. Així, l'any 2007 el guany hauria estat de 21.071 milions d'euros, mentre que en el 2009 hauria estat de 922 milions d'euros, una xifra molt més baixa a causa dels efectes de la crisi econòmica sobre els ingressos públics. La mitjana del període en euros constants de 2009 és de 13.617 milions d'euros. Per tant, Catalunya és completament viable com a estat independent pel que fa a la seva hisenda, ja que mantindria els nivells de despesa i de pressió fiscal actuals.

- Si partim igualment de les hipòtesis anteriors, Catalunya seria un estat amb un volum de despesa pública en relació al baix PIB en comparació amb els altres països de la UE-15, un 38,9% del PIB. Això està condicionat pel fet que considerem la despesa actual que el Govern espanyol fa a Catalunya, que és més baixa que a la resta de l'Estat. Quant a la pressió fiscal (% d'impostos sobre PIB) també se situaria a la part baixa dins dels països de la UE-15, amb un 31,4%.

- La conclusió final de l'estudi és que Catalunya, com a estat independent i partint de l'actual situació del sector públic espanyol, obtindria clarament uns ingressos addicionals nets que es podrien dedicar a incrementar els serveis públics (més serveis, o de més nivell, o de més qualitat) o a abaixar els impostos.