



### Albert Carreras de Odriozola

Catedràtic d'Història i Institucions Econòmiques  
Departament d'Economia i Empresa  
Universitat Pompeu Fabra  
Membre de l'Institut d'Estudis Catalans

## ALTERNATIVES DE POLÍTICA ECONÒMICA SENSE SOBIRANIA MONETÀRIA. EL CAS DE CATALUNYA<sup>1</sup>

El mestratge de Jacint Ros Hombravella, que era professor a la Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales de la Universitat Autònoma de Barcelona quan jo vaig estudiar-hi, però que va marxar a la Universitat de Barcelona quan l'hauria tingut de professor, em va arribar indirectament, a través dels seus deixebles, que van ser professors meus. Per ells vaig familiaritzar-me amb moltes obres seves —crec que totes les que estaven publicades quan estudiava la llicenciatura i preparava el doctorat—, però la meva orientació cap a la història econòmica va fer que aprofundís especialment en *Capitalismo español: de la autarquía a la estabilización*, que va ser llibre de capçalera durant molts anys.<sup>2</sup> Molta recerca feta amb posterioritat ha reflectit aquesta

<sup>1</sup> Una primera versió d'aquest text s'ha publicat a les actes del 3r Congrés d'Economia i Empresa de Catalunya, Barcelona, juny 2017 - maig 2018, volum *El sector públic a la Catalunya del futur*, amb el títol «Experiències i limitacions de la gestió del cicle econòmic sense sobirania monetària», p. 193-199, Barcelona, Col·legi d'Economistes de Catalunya, 2018.

<sup>2</sup> Jacint ROS HOMBRABELLA amb Joan CLAVERA, Joan M. ESTEBAN, M. Antònia MONÉS i Antoni MONTSERRAT, *Capitalismo español: de la autarquía a la estabilización*, Madrid, Edicusa, 1973, 2 vol., «Cuadernos para el Diálogo».

influència, que penso que és prou evident en la *Historia económica de la España contemporánea*, escrita amb Xavier Tafunell.<sup>3</sup> Anys després vaig gaudir del seu llibre, innovador en aquell moment, sobre la viabilitat econòmica de la independència de Catalunya. Les pàgines que segueixen volen mostrar ressonàncies de diversos interessos acadèmics i ciutadans del professor Ros Hombravella, i agrair-li el seu mestratge.

## 1. Plantejament

Un cop ens acostem als vint anys de creació del Banc Central Europeu (BCE) i l'euro, comencem a tenir una experiència prou llarga de gestió d'una economia com la catalana, sense sobirania monetària i en plena globalització. En els primers vint anys, la política econòmica ha estat realitzada en part (principal) per les autoritats espanyoles i en part (secundària) per les autoritats catalanes. Val la pena analitzar els marges d'actuació que ha tingut cada autoritat, especialment la catalana, i com l'una i l'altra han intentat compensar la manca d'instruments monetaris i comercials. Consideraré els resultats, parant atenció als factors externs, als problemes de sintonia o manca de sintonia entre autoritats estatals i autonòmiques i a les polítiques endegades pel Govern de la Generalitat. Els xocs positius i negatius viscuts han estat tan grans que convé reflexionar sistemàticament sobre les lliçons que en podem aprendre. Hi havia un curs d'acció alternatiu al que es va prendre? Si existia, era millor que el que es va seguir? Què podria haver canviat d'haver comptat amb més instruments de política econòmica?

Quina política econòmica vol i pot fer la Generalitat? No és pas una pregunta simple ni mancada d'importància. Apunta al cor de la capacitat de gestió de les administracions subestatals. En el cas d'una regió de la Unió Europea (UE), particularment de l'eurozona, apunta a la combinació de manca de sobirania monetària en un espai que no està preparat per a la completa integració monetària, i a la disposició d'alguns poders de promoció econòmica.

Per respondre totes aquestes preguntes, que de ben segur desborden el que podré respondre, ens trobem amb algunes mancances de treballs

<sup>3</sup> Albert CARRERAS i Xavier TAFUNELL, *Historia económica de la España contemporánea*, Barcelona, Crítica, 2003.

previs. Tot i que hi ha una tradició molt rica d'estudis empírics tant des del vessant de la hisenda pública, amb particular aprofundiment en les hisendes autonòmiques, com des de l'economia pública i la política econòmica, hi ha hagut aspectes que, pel seu caràcter més especulatiu o per la seva heterodòxia política o corporativa, han quedat una mica abandonats. Precisament Jacint Ros Hombravella ha excel·lit a explorar aquests espais. La meua ignorància, per altra banda, explica el meu atreviment.

## **2. La decisió de renunciar a la sobirania monetària**

Des de 1998 la sobirania monetària deixa de ser espanyola. La decisió es va prendre, recordem-ho, amb amplis consensos. Tanmateix, per a Catalunya, com per a les altres comunitats autònomes (CA) i per a tot Espanya, representava un allunyament de l'autoritat monetària. A més, en lloc de ser Catalunya una part important del territori monetari espanyol, passava a ser part d'un territori —l'espanyol— que era poc significatiu a escala de l'eurozona. De ser el 19 % del PIB espanyol, passava a ser part d'un país que era el 10 % del de l'eurozona. El perill de no ser gens tingut en compte a l'hora de prendre decisions monetàries era molt gran. La presència espanyola a la governança del BCE era una compensació poc decisiva quan la línia dirigent era tan clarament «alemanya» com ho va ser en els primers mandats. Alemanya volia rigor monetari, i que no hi hagués cap risc d'inflació. Volia una línia monetària exigent. Ara bé, Alemanya es va incorporar a l'euro en plena recessió interior i amb necessitat d'un euro barat i competitiu, per sortir de la seva pròpia crisi. Era el contrari que necessitaven Catalunya i Espanya, que ja havien sortit de la crisi de 1993 i que gaudien dels beneficis del xoc extern que suposava la reducció continuada i intensa de la prima de risc. L'euro es governa i es gestiona amb la vista posada en l'economia alemanya i, en menor però significativa mesura, en la francesa. Es menysté completament la situació espanyola i la de molts altres països de la perifèria de l'eurozona.

Aquestes reflexions suggereixen que Catalunya hauria d'haver estat més escèptica sobre la incorporació a l'euro. No ho va ser gens. Pura ingenuïtat, per descomptat, perquè els avisos del món econòmic nord-americà, anglès i nòrdic eren molt clars en l'alerta dels perills. No els vam voler escoltar convençuts que l'aposta europea era sempre bona i fixaria un marc incentivador per a l'economia catalana i disciplinador per a l'economia

espanyola. No vam calibrar que érem més influents a Madrid del que mai podríem ser-ho a Frankfurt. Tampoc no vam calibrar quins eren els interessos alemanys i quins eren els nostres. Per damunt de tot, vam quedar enlluernats pels beneficis immediats i molt significatius que representava la baixada de tipus d'interès simultània a la baixada de la prima de risc: crèdit barat i abundant per a tothom.

Encara pitjor, vam creure que la devolució de poders estatals cap a Europa es faria sense compensacions internes. De fet, aquest aspecte es va menystenir completament. Tanmateix, la construcció europea ja havia demostrat que els processos de devolució de poders cap a Europa acaben motivant la voluntat de recuperació de poders subestats per part dels estats centrals. Els estats no accepten sense més la pèrdua de competències, que són poder. Això ja havia passat en les primeres etapes de la integració econòmica europea, amb la renúncia a la política comercial i a la política agrària. Però la renúncia a la política monetària va activar poderosament aquesta reacció recentralitzadora en diversos països europeus, especialment els grans (Alemanya, França, Itàlia i Espanya). Perdre el banc central com a banquer de darrer recurs i com a emissor de moneda és una renúncia molt important, de conseqüències incertes. Són entitats amb molt poder i amb molt personal qualificat. Donen ocupació a part de les elits. Per damunt de tot, són una part substantiva de la sobirania econòmica. Les alertes que venien dels EUA, del Regne Unit i dels països escandinaus subratllaven precisament que els estats europeus que passaven a formar part del Banc Central Europeu renunciaven als instruments per lluitar contra xocs asimètrics, previsibles en una economia, com l'europea, molt poc integrada laboralment, fiscalment i políticament. Ens deien que «començàvem la casa per la teulada».

### **3. I si Espanya no hagués entrat a l'eurozona?**

Per tant, la primera hipòtesi alternativa que cal considerar és què hauria canviat, per a la Generalitat de Catalunya i la seva capacitat de fer política econòmica, si Espanya no hagués entrat a l'euro i hagués seguit el criteri del Regne Unit, de Dinamarca o de Suècia. És una hipòtesi poc plausible políticament parlant, però útil conceptualment i tècnicament. En el pla polític recordem que quan el PP va arribar al Govern, l'any 1996, era «euroescèptic»,

i que l'aleshores ministre d'Economia, Rodrigo Rato, es va estrenar amb unes declaracions precisament euroescèptiques que van provocar una immediata mala reacció dels mercats. Va desmentir molt ràpidament el que havia dit i va assumir un compromís complet amb el calendari de la integració monetària.

Si Espanya no s'hagués integrat immediatament a l'euro, no s'hauria produït la gran caiguda de la prima de risc —i dels tipus d'interès a llarg termini—, almenys en la proporció que ho va fer. El finançament de la inversió i del consum hauria estat més car. A canvi, és clar que la política monetària espanyola hauria pogut seguir més atentament les necessitats de l'economia espanyola, en la qual Catalunya té un paper important. Crec que podem assegurar que hauríem crescut menys en la fase expansiva i que hauríem caigut menys en la fase depressiva. Tanmateix, ningú no ens hauria estalviat el risc de bombolla immobiliària, sempre present en una economia com l'espanyola. L'abundor de capitals també hauria beneficiat Espanya, com va beneficiar algunes economies que no formaven part de l'eurozona.

Ara estariem millor o pitjor? Difícil de respondre. Des del meu punt de vista, estariem netament millor, encara que el PIB *per capita* fos menor al que ara és. Els empobriments són molt més dolorosos que satisfactoris els enriquiments. L'enriquiment es percep com natural i merescut, mentre que l'empobriment, com incomprensible i injust. La capacitat de cohesió interna hauria estat més alta. La necessitat de disciplina —que es considerava inexistent amb la possibilitat de devaluació— ara hem descobert que dins de l'euro oscil·la entre la irresponsabilitat completa, quan hem estat coberts per la reputació alemanya, i la responsabilitat obsessiva quan ens hem quedat al descobert. El model de creixement hauria estat menys bolcat al negoci fàcil —construcció i turisme—, amb menys capacitat d'atracció d'immigrants poc qualificats, menys internacionalitzat, però probablement hauria romàs més industrial. La política monetària l'haurien condicionada molt, a tot Espanya i a Catalunya, els fabricants d'automòbils, que eren i han seguit sent els grans exportadors manufacturers. Molt probablement el turisme hauria estat tan important o més que ara.

#### 4. I si Catalunya no hagués entrat a l'eurozona?

Si hem pensat en la hipòtesi d'una Catalunya dins d'una Espanya fora de l'euro, hauríem de pensar un moment en una Catalunya fora de l'euro en una Espanya dins l'euro, que seria la hipòtesi d'independència, però sense haver aconseguit cap integració, ni directa ni indirecta, dins de l'eurozona, i potser tampoc dins de la UE. O sigui, independència, però en conflicte amb l'Estat espanyol i amb la UE. En aquest cas, els marges per fer política econòmica des de la Generalitat serien els propis d'un Estat. Ara bé, en haver quedat fora de l'eurozona, les urgències estarien totes centrades a resoldre la sostenibilitat de les finances públiques, i a garantir la de les privades. En no disposar de l'euro ni de l'accés al BCE, cal suposar la creació d'una divisa pròpia i d'un banc central propi. La capacitat fiscalitzadora es podria desplegar completament, cosa que donaria fonament per a la capacitat de despesa i d'endeutament. Però la no disponibilitat de l'euro podria haver espantat moltes empreses. La hipòtesi d'una depreciació de la divisa pròpia seria molt plausible. La incertesa dominaria els primers moments. Els costos de retornar deutes contrets en euros des d'una divisa depreciada serien molt alts. L'experiència real més propera que tenim és la de la crisi del deute grec, on es van arribar a descomptar els riscos. Estaríem a prop dels escenaris catastrofistes que hem sentit els darrers anys quan s'ha parlat, mai de manera tranquil·la i tècnica, de la hipòtesi de la independència no pactada.

En canvi, la hipòtesi d'una independència pactada és la que permetria contemplar una Catalunya dins l'eurozona, que seria un escenari de continuïtat i de certesa completament diferent, i molt positiu. En aquesta hipòtesi, Catalunya disposaria dels instruments de política econòmica de qualsevol estat de la UE, sense la tensió d'haver de fer front a una separació de l'euro. Estaríem en les hipòtesis més optimistes d'independència, que són les que més s'havien considerat en les reflexions dels darrers anys, des de la perspectiva independentista, sobre la viabilitat econòmica d'una Catalunya independent. Disposem de nombrosos treballs sobre com es podria desenvolupar econòmicament una Catalunya independent.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Modest GUINJOAN, Xavier CUADRAS i Miquel PUIG, *Com Àustria o Dinamarca: La Catalunya possible*, Barcelona, Pòrtic, 2013. Elisenda PALUZIE, *Podem!: Les claus de la viabilitat econòmica de la Catalunya independent*, Capellades, Rosa dels Vents, 2014. Xavier SALA I MARTÍN, *És l'hora dels adéus?*, Capellades (Barcelona), Rosa dels Vents, 2014. Oriol AMAT et al., *Economia de Catalunya: Preguntes i respostes sobre l'impacte econòmic de la independència*, Barcelona,

## 5. Dins d'Espanya i dins de l'euro

Tornem a les hipòtesis políticament més versemblants: entrar a l'euro i maximitzar la influència al Govern central. Això obliga a reflexionar sobre quines eren i són les competències de política econòmica del Govern central i quines les dels governs autonòmics. Com és ben sabut, el Govern central tenia i té la política fiscal, la de supervisió i regulació bancàries (que ha perdut en bona mesura), la de gestió del deute, la laboral, la de pensions, la d'atur (passiva i bona part de l'activa), la d'immigració, bona part de la de foment, a més de la contractual que es concreta en les grans inversions en obra pública, la de compra o fabricació d'armament i un etcètera no gaire llarg. Els governs autonòmics tenen les polítiques educatives a tots nivells, i les sanitàries, a més part de les socials de proximitat, i part de les de foment i de les actives d'ocupació, però no hem d'oblidar que la capacitat regulatòria de l'Estat sobre totes elles és molt important (forma part de la queixa catalana sobre la recentralització i sobre la uniformització). Dit d'altra manera, tot allò que es pot considerar «política econòmica» amb alguna capacitat anticíclica o procíclica és competència estatal. Les comunitats autònomes disposen de l'educació, de la salut i d'algunes competències de promoció econòmica. També algun petit marge de política fiscal. Permeten fer polítiques d'oferta, fins i tot potents, però no política econòmica amb impacte sobre el cycle.

La Comunitat Autònoma de Madrid ha utilitzat a fons les polítiques fiscals, sembla que amb bons resultats. Hi ha CA que han apostat per bones polítiques educatives; altres, per bones polítiques sanitàries; altres, per bones polítiques socials i altres, per altres polítiques de promoció. Cal reconèixer que, malgrat tot el que s'ha investigat, encara sabem menys del que voldríem sobre la diversitat de polítiques d'oferta per part de les CA i sobre el seu cost i el seu impacte.<sup>5</sup> Els anys de crisi han multiplicat els esforços d'estudis comparatius

---

Comissió d'Economia Catalana, Col·legi d'Economistes de Catalunya, 2014. Oriol AMAT i Modest GUINJOAN, coord., «Impacte econòmic de la independència», número extraordinari de *Revista de Catalunya*, 2016/1. Guillem LÓPEZ CASASNOVAS, «Albirant un nou horitzó econòmic», a *Catalunya i futur*, Barcelona, Institut d'Estudis Catalans, 2017, «Publicacions de la Presidència», 48, p. 75-78. La darrera contribució en aquest esperit és la sèrie de quaranta articles publicats al diari *El Punt Avui* entre el 15 d'agost de 2017 i l'1 d'octubre de 2017 amb el títol «El futur de Catalunya», sota la coordinació d'Oriol Amat i David Ros.

<sup>5</sup> La Fundación BBVA i l'Institut Valencià de Investigaciones Económicas (IVIE) tenen una llarga trajectòria de recerca sobre l'economia i les polítiques de les comunitats autònomes. El treball de Francisco PÉREZ (dir.), Vicent CUCARELLA, Abel FERNÁNDEZ i Laura HERNÁNDEZ, *Las diferencias regionales del sector público español*, Bilbao, Fundación BBVA, 2011, revisa

entre CA, però les CA han convergit en les seves polítiques durant els anys d'austeritat forçada: s'han minimitzat les polítiques de promoció i s'ha preservat la provisió del que s'ha anomenat *serveis públics fonamentals*. Tot allò que no s'hagués fet abans de la crisi difícilment s'ha fet durant la crisi, amb pressupostos en reducció i tresoreria en dificultats. La recerca, per part de l'Administració central, d'informació detallada sobre els costos de la provisió de serveis acaba topant sempre amb la negativa a reconèixer que el cost de la vida és ben diferent entre CA. Que el problema de la mesura del cost de la vida a escala autonòmica és políticament sensible ens ho assenyala que el mateix Institut Nacional d'Estadística (INE), sota governs del PP, va deixar de publicar dades que permetin calcular la paritat de poder adquisitiu a escala autonòmica. Es publiquen les taxes de creixement dels IPC regionals, però s'ha perdut la referència als nivells absoluts.<sup>6</sup>

La interacció entre les polítiques econòmiques que es poden desplegar a escala estatal i les que interessin a escala autonòmica és —ha estat— l'essència de la política autonòmica dins l'Estat espanyol. Les CA disposen d'influència a través dels grans partits estatals i/o a través dels partits d'abast propi, si aquests tenen presència estatal. Els equilibris legislatius assolits des de l'inici de la Transició han anat configurant els marcs legals (legislació laboral, legislació fiscal, pactes de pensions, regulació dels subsidis d'atur, regulació de la immigració, política d'inversions). El pes dels interessos catalans —en el seu sentit més ampli— s'ha anat expressant i concretant principalment per la influència de Convergència i Unió, amb alguns breus

---

exhaustivament les diferents polítiques públiques en educació, salut, protecció social, transports i comunicacions i resta de funcions. Dos grans treballs posteriors han tornat sobre el mateix tema, avaluant els efectes de la crisi econòmica: Francisco PÉREZ (dir.), Vicent CUCARELLA i Laura HERNÁNDEZ, *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*, Bilbao, Fundación BBVA, 2015; Carmen HERRERO, Antonio VILLAR i Ángel SOLER, *Las facetas del bienestar: Una aproximación multidimensional a la calidad de vida en España y sus comunidades autónomas (2006-2015)*, Bilbao, Fundación BBVA, 2018.

<sup>6</sup> Per cobrir aquesta mancança estadística fonamental, l'Institut d'Estadística de Catalunya va encarregar un treball sobre la matèria a distingits especialistes: Àlex COSTA, Jaume GARCÍA, Xavier LÓPEZ i Josep Lluís RAYMOND, *Estimació de les paritats de poder adquisitiu per a les comunitats autònomes espanyoles*. Barcelona, Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda, 2015, «Monografies», 17. Aquesta recerca supera l'anterior referència que era l'estudi de Pablo ALCAIDE, *Balance económico regional (autonomías y provincias): Años 2000 a 2010*, Madrid, Funcas, 2011. Les dades de Funcas, referents a l'any 2007, registraven una variació sobre la mitjana espanyola (=100) entre el 109,4 de Catalunya i el 83,4 de Canàries. El treball de Costa, García, López i Raymond Bara, referent a l'any 2012, registrava una variació entre el màxim de 114,5 de Madrid i el mínim de 80,3 d'Extremadura.



períodes d'influència d'ERC, i mitjançant la intermediació del PSC amb el PSOE. No és fàcil imaginar quins serien, en un futur de continuïtat política i constitucional, els equilibris alternatius derivats de la transformació en curs del mapa polític català i espanyol.

Si extrapoléssim les solucions tradicionals, que encara estan actives per part de diverses CA, podríem imaginar que Catalunya tindria capacitat d'influència en diverses polítiques. Imaginem, per exemple, les de foment. Com sabem, hi ha hagut èpoques de millor relació amb el Govern central que han portat importants inversions en obra pública. L'AVE i la nova terminal de l'aeroport de Barcelona són dos casos ben clars, malgrat els retards. En el costat negatiu podríem recordar la xarxa de Rodalies o el corredor mediterrani. S'ha subratllat que hi ha un corrent de fons de subinversió estatal a Catalunya, del qual neixen greuges molt afermats. Però la inversió en obra pública és una successió de projectes, i es podria imaginar que tota negociació acaba sent una lluita per la prioritització. En canvi, en molts altres casos, i ben importants, el que compta és la regulació, que sempre és estatal. L'Estat suporta malament que la seva regulació no abasti totes les CA i tracta sempre de recuperar competències autonòmiques, essencialment interferint mitjançant la fórmula de fixar les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els ciutadans espanyols (article 149.1.1. de la Constitució espanyola, CE). Si Catalunya volgués influir sobre la capacitat de fer política econòmica de l'Estat, això voldria dir influir sobre polítiques laborals i sobre polítiques d'immigració. Són dos casos paradigmàtics de la resistència màxima a acceptar matisos autonòmics. Una altra política típicament pertinent per lluitar contra una crisi o per controlar una expansió és la política tributària. Aquí semblaria que hi ha marge per a la legislació autonòmica sobre el 50 % de l'IRPF propi de les CA, però la realitat ha estat que el Govern central ha fet tot el possible per impedir que les CA incrementessin la seva fiscalitat, i les ha forçat a reduir la despesa com a mecanisme d'ajust durant la crisi. A més, l'acció sobre l'IRPF és molt frustrant per a les CA, perquè, a diferència de l'Estat, les CA no recapten l'IRPF, i el que recapten té un any de retard més que el que recapta l'Estat, que s'amplia en dos anys més de retard mitjançant el mecanisme pervers de les bestretes i liquidacions del model de finançament autonòmic. De manera que una decisió fiscal presa en l'any «0», la recaptarà l'Estat l'any «1», arribarà teòricament a la CA l'any «2» en forma de bestreta

i l'any «4» en forma de liquidació. El Govern central ha jugat àmpliament amb les bestretes i les liquidacions, inutilitzant els incentius d'una política fiscal autonòmica.

## 6. I amb pacte fiscal? L'exemple basc i navarrès

Si no ens movem del marc d'una Espanya a l'euro i d'una Generalitat autonòmica, podríem explorar hipòtesis de desenvolupament alternatives, per exemple, considerant una situació de concert econòmic com la que s'havia reclamat sota el lema de «pacte fiscal». Aquesta és molt interessant perquè ens remet, si més no, a la situació actualment existent al País Basc i Navarra. Les dues comunitats forals van travessar els moments més intensos de la darrera crisi financera —la de 2007 a 2009, ampliada després als anys 2010-2013— amb els seus instruments fiscals propis. La trajectòria basca es pot comparar amb la trajectòria de l'Administració central de l'Estat (Administració General i Tresoreria General de la Seguretat Social). I també es pot comparar amb les de les CA de règim comú. Les administracions centrals es van trobar amb una caiguda d'ingressos d'uns 60.000 milions d'euros entre 2007 i 2009, i una ampliació de despeses de 53.000 milions d'euros. Lògicament, el que havia estat un superàvit pressupostari de 13.000 va passar a un dèficit de 100.000 (10% del PIB). Aquest daltabaix viscut el 2009 va posar en situació de màxima vulnerabilitat les finances de l'Estat, tal com es va veure al llarg de l'any 2010. L'esclat de la crisi grega i la necessitat del primer rescat l'abril del 2010 van anar seguits pel canvi de rumb de la política econòmica del Govern Zapatero a primers de maig del 2010.<sup>7</sup>

El País Basc, amb el concert econòmic, va haver de viure la crisi amb elements de semblança amb el que va passar el Govern Zapatero. Tanmateix, en no disposar de les competències de Seguretat Social, tant la caiguda d'ingressos com l'increment de despeses va ser proporcionalment menor. Van patir una forta caiguda d'ingressos, però menor que l'Estat, i una pujada important de les despeses, però també menor que l'Estat. En disposar de fiscalitat pròpia van poder actuar a fons per cobrir el desajust amb endeutament, tot controlant rigorosament els ingressos i les despeses.

<sup>7</sup> Una explicació molt atenta a la conjuntura és la de Josep OLIVER, *La crisis económica en España*, Barcelona, RBA, 2017. Combinant el curt i el llarg termini tenim Albert CARRERAS i Xavier TAFUNELL, *Del Imperio a la globalización: Historia económica de la España contemporánea*, Barcelona, Crítica, 2018, d'on he tret les dades que presento.

Va ser una crisi dura que van poder superar molt millor que el que passava a la resta de l'Estat. La seva base més industrial/tecnològica exportadora els va ser de molta ajuda, i també va ser-ho que no estaven afectats per la bombolla immobiliària, de manera que ni les administracions públiques ni les entitats financeres van quedar tocades (ni enfonsades). El País Basc i el Govern basc han sortit clarament enfortits de la crisi. Totes les dades sobre finançament públic, particularment sobre finançament públic autònom, mostren que els recursos a disposició del Govern basc són aproximadament el doble que els de les CA de règim comú, i els de Navarra un 60% superiors. Les estimacions de balanços fiscals amb les administracions centrals mostren que les CA basca i navarresa ja fa anys que són excedentàries (o sigui, reben recursos pel damunt de la seva contribució), tot i ser de les més riques de l'Estat (la segona i la tercera, després de la CA de Madrid). No només són excedentàries, sinó que el saldo positiu va creixent any rere any.<sup>8</sup>

El cas de les CA de règim foral, amb concert econòmic i quota («cupo»), han superat brillantment la crisi i gaudeixen de recursos pressupostaris que els permeten fer polítiques d'oferta ambicioses, amb resultats netament positius, com documenten tots els estudis. Quina proporció de l'èxit correspon a l'abundància de recursos i quina a disposar de molta sobirania tesorera (el que se sol anomenar disposar de *la clau de la caixa*)? No estar

<sup>8</sup> Albert CARRERAS, *Volem la independència?: Reflexions per al futur immediat*, Barcelona, Editorial Base, 2015, capítol 3. L'evolució de la balança fiscal basca es pot documentar bé amb Julio ALCAIDE INCHAUSTI, *Evolución económica de las regiones y provincias española en el siglo XX*, Madrid, Fundación BBVA, 2003. Del càlcul de les balances fiscals per al 2000 li sortia que el País Basc tenia un superàvit de l'1,7% de la seva renda interior bruta. Pedro Solbes, com a ministre d'Economia, va publicar el 2008 l'estudi oficial de les balances fiscals, amb metodologia consensuada entre els experts en la matèria: INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES, *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas españolas con las Administraciones públicas centrales 2005*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales y Ministerio de Economía y Hacienda, 2008. El dèficit fiscal del País Basc estava entorn d'un 1% pel mètode del benefici i entorn del 0% pel del flux monetari. Cristóbal Montoro va encarregar a Àngel de la Fuente, Ramón Barberán i Ezequiel Uriel definir la metodologia del «Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas» i dirigir-ne el càlcul. Fins ara s'han fet públiques les de 2011, 2012, 2013 i 2014. El superàvit fiscal del País Basc oscil·la entre el 5% i el 6% del seu PIB. Ezequiel URIEL i Ramón BARBERÁN, *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración Pública Central, 1991-2011*, València, Prensas de la Universidad de Valencia, 2015, proporcionen una estimació de la mitjana d'aquests vint-i-un anys segons el mètode de la càrrega del benefici: 4,72% de superàvit. Quan es limiten als anys 2005-2011, la proporció augmenta al 6,09%. Durant els anys que el Ministeri d'Hisenda ha calculat las «Cuentas Públicas Territorializadas», seguint la metodologia d'Àngel de la Fuente, Ramón Barberán i Ezequiel Uriel, que són del 2011 al 2014, el superàvit pel mètode de la càrrega del benefici ha estat del 2,43% el 2011; 3,45% el 2012; 3,54% el 2013, i 5,30% el 2014.

condicionats tresorerament és un punt molt important. Disposar de molts recursos, també. La combinació és imbatible. Queda el dubte de saber com els afecta la regulació estatal, típicament centralitzadora i uniformitzadora. Vist des de Catalunya, la sorpresa és que centralització i uniformització no ho són ben bé per a tothom. El País Basc i Navarra solen quedar exempts dels esforços centralitzadors i uniformitzadors de l'Estat. La seva presència als òrgans autonòmics de coordinació és sovint simbòlica, de cortesia. Clarament no hi ha només un problema de control de la tresoreria, ni de control dels recursos. Hi ha, *de facto*, un respecte estatal molt gran cap a l'especificitat foral, i una bilateralitat constant. El contrari del que passa amb la Generalitat de Catalunya.

## 7. La crisi viscuda des de les comunitats autònomes, i el cas de Madrid

Les CA de règim comú —com Catalunya— es van trobar durant la crisi en una situació molt peculiar. El Govern Zapatero va decidir desplegar polítiques anticíclics en totes direccions. Una d'elles van ser les bestretes del model de finançament. Mentre que normalment eren una estimació conservadora dels ingressos que previsiblement pertocarien a les CA, l'any 2008 van fer una bestreta optimista a consciència, i el 2009 molt més encara. De manera que, en l'inici del tram més dur de la crisi (de la fallida de Lehman Brothers, el 15 de setembre de 2008, fins a finals del 2009), van incrementar el finançament autonòmic. Quan dos anys després —el 2010 i sobretot el 2011— va arribar l'hora de fer les liquidacions, van resultar ser molt negatives. Va començar el moment dels ajustos per a les CA. De fet, van començar a Catalunya perquè va ser a la Generalitat de Catalunya on va arribar primer el canvi polític. L'experiència de la Generalitat va ser, doncs, completament oposada a la del Govern basc. Per una part, va tenir molta més protecció estatal contra els primers efectes de la crisi i va tenir l'estabilitat garantida els anys 2008, 2009 i encara el 2010, però, per l'altra, en no disposar de capacitat fiscal pròpia, va quedar completament en mans dels errors i encerts de les polítiques estatals. Aquest contrast és el que es va començar a sentir a partir del tombant del maig del 2010 i, molt intensament, a partir del 2011. Quan es van acabar les polítiques compensatòries que havia desplegat el Govern central, van començar les polítiques d'ajust indiscriminat que va reclamar el mateix Govern central. Entre el 2009 i el 2011 el canvi el va protagonitzar, a Madrid, exactament el mateix equip de govern polític i econòmic.

Hi havia cursos alternatius d'acció, en la situació de manca de sobirania monetària espanyola i de CA de règim comú? Val la pena parar alguna consideració a l'experiència de la CA de Madrid. La Generalitat va optar per una política d'acceleració de la despesa per lluitar contra els efectes de la crisi econòmica. Va desplegar, els anys 2008 a 2010, una veritable política anticíclica, tot esperant la imminent recuperació de la crisi —els brots verds que es veien als EUA (i que es van confirmar). La CA de Madrid, que sortia d'una trajectòria de despesa accelerada sota la Presidència de Ruiz Gallardón, va haver de fer un ajust en els darrers anys de bonança. Va arribar a la crisi en una situació pressupostària i d'endeutament molt més sòlida, i amb una forta prevenció a fer més despesa del compte. Podríem dir que va ser una trajectòria comparable, en petit, amb la d'Alemanya. El resultat de les dues situacions contrastades (Madrid *versus* la resta) va ser que la CA de Madrid va poder conservar la seva sobirania d'endeutament. Va lluitar aferrissadament per mantenir-la, conscient que la llibertat en la gestió tesorera era essencial per conservar la seva llibertat d'acció política i de política econòmica. Només va perdre la sobirania d'endeutament quan el PP va canviar l'equip de govern de la CA, l'any 2015, abandonant els anys de govern d'Esperanza Aguirre i d'Ignacio González i passant a una presidenta —Cifuentes— alineada amb el president Rajoy. En canvi, la Generalitat de Catalunya va ser la primera a perdre la seva sobirania d'endeutament. Sense sobirania d'endeutament, no hi havia cap marge d'acció pròpia. Si a la manca de sobirania d'endeutament s'hi suma l'incompliment dels objectius de dèficit (que van ser raonables durant els governs PSOE, però que van deixar de ser-ho durant els governs del PP) i l'obligació d'aplicar plans d'ajust com els que l'Estat havia de presentar a Brussel·les per procediment de dèficit excessiu, però extremats per la voluntat de centrifugar el dèficit estatal cap a les CA, tindrem una completa pèrdua de sobirania, que lamina tota possible política econòmica.

## Conclusió

Tot plegat porta a reconèixer que els pocs marges de política econòmica de la Generalitat estaven en polítiques d'oferta, optimitzant els recursos disponibles. Eren marges molt petits. No eren marges nuls, però sí que molt petits perquè implicaven reformes, sempre discutibles i discutides, en la gestió dels grans serveis que administra la Generalitat, o polítiques

de desgravació fiscal, males d'aplicar quan hi ha reducció d'ingressos i mancances de despesa molt visibles. En plena crisi econòmica tots aquests marges desapareixen. A més, i tenint en compte que el Govern central no ha parat d'ampliar el caràcter bàsic (uniformitzador i centralitzador) de totes les seves regulacions de la despesa autonòmica, s'ha anat arribant a una situació on els marges teòrics de política econòmica han desaparegut.

Ara mateix, costa d'imaginar polítiques amb cost pressupostari. La dificultat de recuperar els nivells de despesa previs a la crisi fa que totes les prioritats de despesa estiguin abocades al que s'anomena *revertir les retallades*. Encara pot portar anys assolir el punt en què es puguin donar per revertides les mesures excepcionals d'austeritat que es van implantar entre els anys 2010 i 2013. Mentre que aquest procés no es completi, no poden haver-hi polítiques de reforma estructural en els àmbits en què la Generalitat de Catalunya encara té alguna competència efectiva. Només podria haver-hi polítiques «sense cost», que serien molt ideològiques. Queda algun espai per a polítiques de baix cost, i poca ambició reguladora o desreguladora, però difícilment de la mena que puguin ser batejades com a política econòmica, amb majúscules.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> De tot això en parlem amb més detall a Albert CARRERAS, Andreu MAS-COLELL i Ivan PLANAS, *Turbulències i tribulacions: Els anys de les retallades*, Barcelona, Edicions 62, 2018.