

L'ESTATUT I LES INVERSIONS DE L'ESTAT A CATALUNYA

La disposició addicional tercera de l'Estatut estableix que la inversió en infraestructures de l'Estat a Catalunya, excloent el Fons de Compensació Interterritorial (FCI), s'ha d'equiparar al pes de l'economia catalana en el PIB del conjunt de l'Estat (18,8%). Això no obstant, segons els Pressupostos Generals de l'Estat per a l'any 2007, Catalunya rebrà el 13,9% de la inversió regionalitzada que realitzarà l'Estat en les comunitats autònomes¹, és a dir, 2.958 milions d'euros. En el primer any d'aplicació de l'Estatut, l'esforç inversor realitzat directament per l'Estat a Catalunya disminuirà en relació a l'any 2006 (amb una inversió pressupostada del 14,6% a Catalunya) i serà el més baix dels darrers sis anys.

Quan es comparen les xifres d'inversió total relativitzades per la població de les comunitats autònomes es posa de manifest que Catalunya rebrà 415 €/habitant, el 13,1% menys que la mitjana espanyola (477 €/habitant). En el quadre 1 es pot observar com la inversió per habitant presenta diferències molt remarcables entre els diferents territoris, oscil·lant des dels 906 €/habitant de Ceuta als 217 €/habitant de les Illes Balears. En tot cas, Catalunya sols rebrà una inversió per habitant superior al País Valencià, les Balears, les Canàries i les dues comunitats forals (Navarra i el País Basc), que degut al seu règim especial de finançament reben una part petita de la inversió pressupostada de l'Estat.

Malgrat les xifres que s'acaben de presentar, el Ministeri d'Economia i la Conselleria d'Economia i Finances van assenyalar el passat mes d'octubre, en el moment que es va presentar el projecte de Pressupostos Generals de l'Estat per al 2007, que es complia escrupolosament amb el redactat de l'Estatut. En canvi, altres veus han assenyalat que la disposició addicional tercera no es compleix, atès que no estan d'acord amb la definició del concepte d'inversions en infraestructures que realitza l'Estat.

Si s'interpreta de manera literal el concepte d'inversió que figura en la disposició addicional tercera, és a dir, les inversions regionalitzables que figuren al capítol 6 dels pressupostos de l'Estat, excloent certes operacions de capital recollides al capítol 7 que l'Estat sí considera, Catalunya hauria de rebre l'any 2007 un total de 4.012 milions d'euros (el 18,8% de la inversió regionalitzable de l'Estat que s'enlaira fins a 21.340 milions d'euros²). En canvi, l'Estat sols contempla les inversions en infraestructures

¹ En el projecte de Pressupostos Generals de l'Estat per al 2007 aquest percentatge se situava en el 14,0%.

² Casualment, o no, la inversió no regionalitzable prevista per l'Estat al conjunt d'Espanya per a l'any 2007 ha experimentat un creixement respecte a l'any anterior (32,1%) sensiblement superior a la inversió

dels ministeris de Foment i de Medi Ambient (incloent els organismes i les empreses dependents) i les transferències de capital (exclòs l'FCI) destinades a finançar infraestructures de transport i medi ambient. Segons aquesta definició restrictiva del concepte d'inversions en infraestructures Catalunya rebrà 3.195 milions d'euros d'un total de 16.996 pressupostats per al conjunt de l'Estat.

Quadre 1. DISTRIBUCIÓ DE LA INVERSIÓ REAL REGIONALITZABLE PER HABITANT

	Inversió per habitant (euros) Espanya=100	
Ceuta	906	189,7
Melilla	875	183,3
Astúries	863	180,7
Aragó	825	172,7
Castella i Lleó	747	156,5
Cantàbria	712	149,2
Galícia	634	132,8
Castella-La Manxa	616	129,1
Rioja	611	128,1
Extremadura	579	121,2
Múrcia	551	115,3
Espanya	477	100,0
Andalusia	450	94,4
Madrid	435	91,1
Catalunya	415	86,9
C. Valenciana	390	81,8
Canàries	275	57,7
Navarra	233	48,9
País Basc	224	46,9
Balears	217	45,6

Font: Pressupostos Generals de l'Estat per al 2007. Les dades de població s'han obtingut del Padró de l'INE (dades corresponents a 1 de gener de 2006).

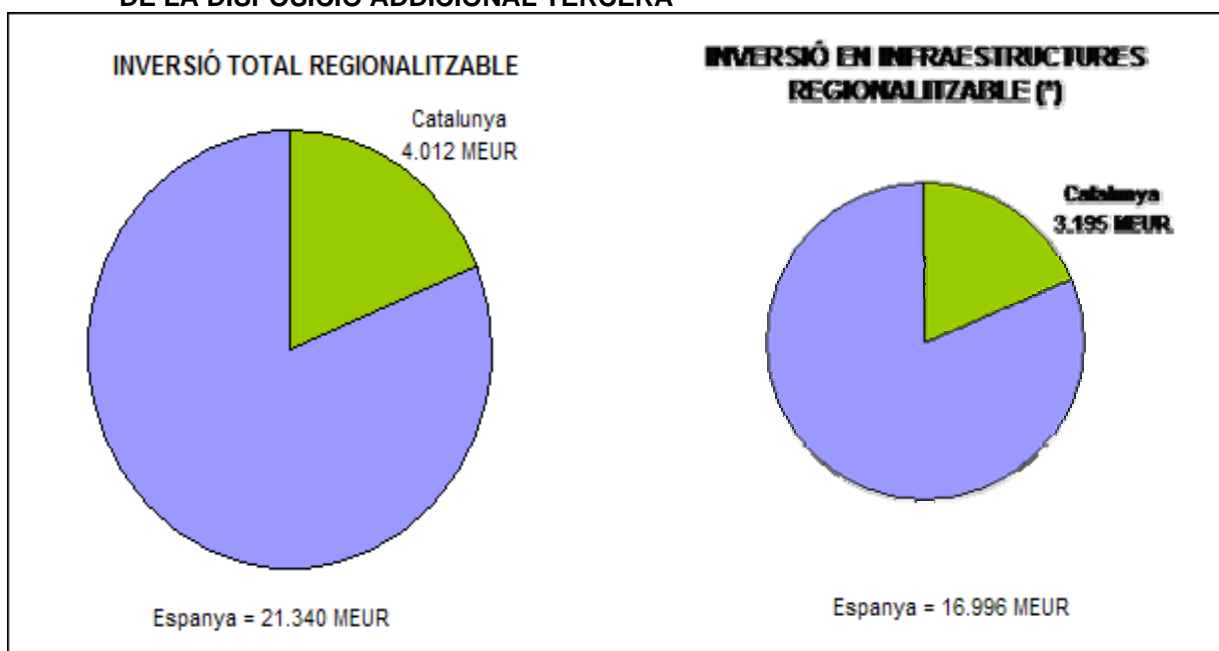
Nota: Els valors reduïts de Navarra i el País Basc cal valorar-los tenint en consideració que gràcies al règim foral les pròpies comunitats executen una gran part de les inversions en infraestructures en el seu territori.

Emprant aquesta definició restrictiva d'infraestructures (que no inclou, sense ànim de ser exhaustius, les infraestructures energètiques, de telecomunicacions, logístiques, culturals, socials, sanitàries, científiques, tecnològiques, logístiques o les relacionades amb l'habitatge) l'Estat conclou que compleix amb el redactat de l'Estatut. En defensa de la interpretació feta per l'Estat, tot i que no la compartim³, val a dir que aquesta definició que utilitza no és nova dels Pressupostos d'aquest any, sinó que en els exercicis anteriors els Pressupostos Generals de l'Estat ja classificaven les despeses per polítiques: socials, educació, sanitat, tecnològiques, infraestructures, entre altres.

regionalitzable (8,1%). Recordi's que la disposició addicional tercera tan sols s'aplica sobre la inversió regionalitzable de l'Estat.

Dins de la política d'infraestructures s'inclouen únicament les despeses corrents i de capital efectuades pels ministeris de Foment i Medi Ambient, enlloc d'emprar una definició més àmplia que tindria més lògica des d'un punt de vista econòmic. En tot cas, sembla arbitrari considerar sols les inversions en infraestructures de transport i de medi ambient. Com es pot observar en el gràfic 1, l'Estat es va comprometre a donar-nos una part del pastís de la inversió, però a l'hora de la veritat el pastís que ha sortit del forn és més petit del que ens pensàvem: la diferència entre les dues interpretacions representa per a Catalunya deixar de rebre entre 817 i 1.057 milions d'euros, en funció si es comparen els 4.012 milions d'euros amb els 2.958 o amb els 3.195 milions d'euros abans esmentats⁴.

Gràfic 1. DUES POSSIBLES INTERPRETACIONS DE LA DISPOSICIÓ ADDICIONAL TERCERA



Font: Pressupostos Generals de l'Estat per al 2007

(*) Inclou els ministeris de Foment i Medi Ambient, així com les empreses públiques que en depenen

En canvi, en el cas del procés estatutari d'Andalusia, l'Estat es compromet a invertir segons la seva població. L'Estat probablement no emprarà per a Andalusia la mateixa definició que en el cas català i contemplarà les inversions regionalitzables recollides en el capítol 6 dels Pressupostos Generals de l'Estat. A més, s'hi suma el volum de l'FCI

³ En l'annex es recullen un conjunt de definicions del concepte d'infraestructures que recolzen l'opció defensada en aquest text.

⁴ En la meua opinió s'haurien de comparar els 4.012 milions d'euros, que segons la interpretació defensada en aquest document hauria de rebre Catalunya en inversions, amb els 2.958 milions d'euros que rebrà, atès que, com es veurà posteriorment, els 3.195 milions d'euros contemplats en els

que correspon a la comunitat andalusa ja complirà probablement amb el precepte estatutari. És a dir, a Andalusia s'aplicarà un criteri diferent (pes de la població) al recollit en l'Estatut català (pes del PIB) i, sobretot, els càlculs s'efectuaran sobre dues bases també diferents: en el cas d'Andalusia totes les inversions regionalitzables de l'Estat (21.340 milions d'euros pressupostats per a l'any 2007), mentre que a Catalunya sols es consideren les inversions dels ministeris de Foment i Medi Ambient (16.996 milions d'euros pressupostats per a l'any 2007), amb l'afegitó del diferent tractament que tindran les transferències de capital (entre les quals destaca l'FCI) en els dos casos. Sent cruels es podria dir que pel que fa a les inversions, als catalans ens hauria anat millor amb la disposició andalusa que amb la contemplada en el nostre Estatut. En aquest cas, en lloc de rebre el 13,9% de les inversions totals regionalitzables Catalunya n'hauria rebut el 16,0% (el pes de la població catalana en el conjunt de l'Estat), és a dir, 456 milions d'euros addicionals [3.414 – 2.958].

Segons l'Informe Econòmic i Financer dels Pressupostos Generals de l'Estat per al 2007, aquests 3.195 milions d'euros signifiquen un increment de 495 milions d'euros respecte a les inversions en infraestructures corresponents a l'any 2006, que es van situar en 2.700 milions d'euros. En canvi, el govern de la Generalitat va enunciar que l'augment se situarà en 745 milions d'euros, atès que als 495 milions d'euros esmentats n'hi suma 250 que l'Estat preveu invertir en material mòbil de RENFE (vagons, locomotores) que es destinarà a prestar servei a Catalunya. Però aquesta inversió no és regionalitzable i l'Estat en cap cas la suma als 3.195 milions d'euros per obtenir el creixement de les inversions a Catalunya. En definitiva, si es desitja considerar la inversió no regionalitzable de RENFE corresponent a l'any 2007 també s'ha de fer per a l'any 2006 i, d'aquesta manera, comparar dues xifres homogènies. L'Estat va invertir l'any 2006 en material mòbil de RENFE que es pot assignar a Catalunya aproximadament 300 milions d'euros. Per tant, si s'utilitza aquest concepte (que no s'hauria d'emprar al tractar-se d'una inversió no regionalitzable segons l'Estat) l'augment estricte de les inversions en infraestructures de l'Estat a Catalunya seria de 445 milions d'euros [(3.195 + 250) - (2.700 + 300)].

Com a dada curiosa (còmica o preocupant, la veritat és que no sé quin és el millor adjectiu per qualificar-la) s'ha de tenir en compte que aquest increment de 495 milions d'euros, que segons l'Estat és la xifra que preveu invertir de més a Catalunya l'any 2007, és lleugerament inferior a la quantitat que l'ADIF (el gestor d'infraestructures ferroviàries, que bàsicament està realitzant les obres de l'alta velocitat) ha deixat

Pressupostos Generals de l'Estat inclouen diferents partides, com transferències de capital, que estrictament no s'haurien de considerar inversió de l'Estat a Catalunya.

d'invertir a Catalunya l'any 2006 segons els propis Pressupostos Generals de l'Estat per al 2007⁵.

Malauradament el ball de xifres no s'acaba aquí. Dels 3.195 milions d'euros que segons l'Estat ha d'invertir a Catalunya per complir amb el contingut de l'Estatut, sols 2.604, pràcticament la mateixa xifra que l'any 2006, corresponen estrictament a inversions en infraestructures dels ministeris de Foment i Medi Ambient. Els 591 milions d'euros⁶ que falten s'inclouen en diferents partides que es poden consultar en el quadre 2. Una part d'aquesta quantitat s'inclou dins del concepte de transferències de capital (254 milions d'euros), que acabarà reflectint-se com a inversions reals en els pressupostos de les administracions destinatàries (ajuntaments i, bàsicament, la Generalitat de Catalunya). En tot cas, no sembla que s'ajusti del text estatutari incloure les transferències de capital per tal de complir amb la disposició addicional tercera de l'Estatut.

Cal esmentar també que d'aquests 591 milions d'euros, n'hi ha 97 que estan pendents d'assignar⁷, és a dir, ni tan sols apareixen en els Pressupostos Generals de l'Estat (sembla, encara no és segur, que d'aquesta xifra se'n podria destinar una petita part a l'alliberament de peatges); mentre que uns altres 130 milions d'euros tampoc apareixen al Pressupost, ja que corresponen bàsicament al pla extraordinari de carreteres que s'executa pel mètode de l'abonament total del preu una vegada acabada l'obra (mètode alemany). Finalment, una darrera partida correspon a 110 milions d'euros de l'empresa pública SEITSA (Sociedad Estatal de Infraestructuras de Transporte Terrestre, SA) per executar obres a Catalunya, previ conveni amb la Generalitat, que es finançaran a través del capítol 8 dels Pressupostos.

⁵ Tampoc existeix cap garantia que l'Estat executi en la seva totalitat les partides d'inversió contemplades en els Pressupostos Generals de l'Estat per al 2007.

⁶ Aquests 591 milions permeten explicar un dels aspectes que al meu entendre resulta més paradoxal quan s'analitzen per primera vegada les dades d'inversió. En efecte, l'Estat defensa que ha d'aplicar la disposició addicional tercera no a totes les inversions regionalitzables de l'Estat, sinó tan sols a una part de les mateixes, és a dir, a les efectuades pels ministeris de Foment i Medi Ambient. Però aparentment quan ho fa resulta que el "subconjunt" (3.195 milions d'euros) és més gran que el "conjunt total" (2.958 milions d'euros). Aquest fet s'explica pel fet que estrictament el "subconjunt" són els 2.604 milions d'euros esmentats en el text, mentre que els 591 milions no es poden considerar estrictament inversions en infraestructures de l'Estat a Catalunya.

⁷ En el projecte de Pressupostos Generals de l'Estat, dels 3.195 milions d'euros n'hi havia 169 pendents d'assignar que ara, a l'aprovar definitivament els Pressupostos, han passat a ser 97. És a dir, totes les inversions addicionals dels ministeris de Foment i Medi Ambient que els partits polítics catalans van poder aconseguir en el debat pressupostari, l'Estat les va restar de la quantitat pendent d'assignar i, per tant, no

Quadre 2. INVERSIÓ EN INFRAESTRUCTURES A CATALUNYA. ANY 2007 (*)
(milions d'euros)

Inversions	2.604
Transferències de capital	254
Dotació SEITSA	110
Mètode d'abonament total del preu	130
Pendent d'assignar (**)	97
TOTAL	3.195

Font: Pressupostos Generals de l'Estat per al 2007

(*) Inclou els Ministeris de Foment i Medi Ambient i les empreses públiques que en depenen

(**) Pot incloure una partida per compensar peatges

Un altre aspecte que es pot destacar és que en el futur l'Estat probablement augmentarà el volum de l'FCI per compensar a aquelles comunitats autònomes que progressivament veuran disminuir les quantitats rebudes procedents dels fons europeus. Per tant, és possible que a l'augmentar l'FCI (que Catalunya no percep, ni percebrà en el futur), el volum de les inversions estatals sobre les que s'aplicarà el percentatge del PIB català per calcular el volum d'inversions que li correspondrà a Catalunya sigui més petit, atès que una part del pastís a repartir es destinarà a l'FCI, que com ja s'ha esmentat suara queda exclòs a l'hora de calcular el volum d'inversions en infraestructures que li correspon a Catalunya (malgrat que, majoritàriament, les comunitats beneficiàries el destinen a inversions en infraestructures que es podrien assignar als ministeris de Foment i de Medi Ambient).

En definitiva, aquesta interpretació restrictiva realitzada per l'Estat ha d'alertar-nos sobre el que pot succeir quan s'hagi de negociar el que és més important, és a dir, el sistema de finançament de les comunitats autònomes, atès que no s'ha d'oblidar que Catalunya haurà de posar-se d'acord amb l'Estat i la resta de comunitats autònomes (excepte el País Basc i Navarra) en el marc del Consell de Política Fiscal i Financera. Serà interessant veure com s'interpreta el títol VI de l'Estatut i, en especial, l'article 206.3 que, al parlar dels mecanismes d'anivellament i solidaritat, conclou amb un espectacular "els nivells esmentats (d'anivellament i solidaritat) són fixats per l'Estat". Algú dubta que viurem una situació semblant a la de les inversions? Des de Catalunya es defensarà una postura i al final haurem d'acceptar allò que magnànimament decideixi concedir-nos l'Estat.

va augmentar en el debat pressupostari ni un euro les inversions pressupostades en infraestructures d'aquests dos ministeris a Catalunya.

Annex: Definició del concepte d'infraestructures

En la literatura es poden trobar diferents definicions del concepte d'infraestructures. Sense ànim de ser exhaustius, es poden esmentar les següents:

- Draper, M. i Herce, J.A. (1994): Infraestructuras y crecimiento: un panorama. *Revista de Economía Aplicada*, 6, 129-168.

“El concepto de infraestructuras es muy amplio y, por tanto, difícil de determinar. Como consecuencia de ello, en la mayoría de la literatura se habla de infraestructuras sin definir las previamente. Existe, pues, una laguna que queremos, en cierta medida al menos, subsanar en este trabajo y, para ello, vamos a comenzar por abordarla en su perspectiva física.

Las infraestructuras físicas comprenden el conjunto de equipamientos, estructuras y servicios de soporte requeridos para el desarrollo económico de un área determinada. Ese conjunto de bienes y servicios determina la dimensión material y cuantitativa de la infraestructura y abarca un rango cada vez mayor de los mismos.

Siguiendo una clasificación propuesta por Hansen (1965), existen dos grandes categorías de infraestructuras: la económica, que apoya directamente a las actividades productivas, y la social, vinculada directamente al bienestar del consumidor e indirectamente a las actividades productivas.

La infraestructura (física) económica está compuesta por un conjunto de equipamientos que se conocen en la literatura como “infraestructura básica” [“core infrastructure” según Aschauer (1989a)] y que pueden agruparse en las siguientes subcategorías [Diewert (1986), aunque no se alude explícitamente a este concepto]:

- i) Infraestructura destinada a la prestación de servicios públicos de abastecimiento de agua, electricidad y gas natural, recogida de basuras y depuración de residuos;
- ii) Infraestructura destinada a la prestación de servicios de telecomunicaciones: servicios telefónicos, postales, por cable;
- iii) Infraestructura de transporte: carreteras, ferrocarriles, vías fluviales, puertos y aeropuertos;
- iv) Infraestructuras relacionadas con la gestión del suelo: mejora de drenajes, prevención de inundaciones y de pestes, irrigación, control de la erosión; reforestación y preparación de la tierra.

Por su parte, la infraestructura (física) social está integrada por la infraestructura educativa y sanitaria, los centros asistenciales y culturales, la infraestructura de medio ambiente y una serie de instalaciones tales como las comisarías de policía, estaciones de bomberos o ayuntamientos [Aschauer (1989a) y Cutanda y Paricio (1992)].

Esta distinción es relevante porque los efectos sobre la productividad y el crecimiento de una y otra categoría han resultado ser cuantitativamente muy distintos, teniendo un mayor peso la infraestructura económica.

En la actualidad se defiende, no obstante, una concepción más amplia de las infraestructuras, que combine las dimensiones material (infraestructura física, tanto económica como social,) y de gestión de las mismas (infraestructura “lógica”).”

- Castells, A., Montolio, D. i Solé, A. (2005): *Cuantificación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas en infraestructuras*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

“En primer lugar, se analizará el gasto de inversión en infraestructuras, entendidas éstas como inputs de capital (es decir, con una vida útil superior a un ejercicio), con un impacto relevante sobre la producción del sector privado. Esta categoría de gasto incluye, básicamente, las infraestructuras de transporte (carreteras, ferrocarril, aeropuertos y puertos), las de comunicaciones (telefónicas), las energéticas (eléctricas, oleoductos, etc.), y otras infraestructuras físicas de provisión local. Esta forma de delimitar el campo objeto de estudio es, por otro lado, habitual en la literatura (ver Gramlich, 1994; Hulten y Schwab, 1997, y Mº de Fomento, 2001). Algunas clasificaciones son, sin embargo, más amplias e incluyen también las infraestructuras sociales (educativas, sanitarias y culturales).”

- de Rus Mendoza, G. (2000): *Infraestructuras: ¿Qué podemos decir los economistas?* Publicat a IVIE, *La investigación económica en España, 1990-2000*. Es pot consultar a: <http://www.personales.ulpgc.es/gderus.daea/Infrae-IVIE.pdf>

“La utilización del concepto infraestructura en la literatura económica es un tanto imprecisa. En el World Development Report (World Bank, 1994) se distingue entre infraestructura económica y social. La infraestructura económica se define como el conjunto de estructuras de ingenierías de larga vida, equipos e instalaciones así como los servicios que proporcionan, y que se utilizan para la producción, o directamente para el consumo. Este tipo de infraestructura incluiría de acuerdo con esta clasificación: (i) public utilities (electricidad, oleoductos, telecomunicaciones, agua, red de alcantarillado e instalaciones para el tratamiento de las aguas residuales, y recogida y tratamiento de residuos sólidos; (ii) obras públicas (carreteras, presas y canales para riego) y (iii) otras actividades de transporte (red ferroviaria, transporte urbano, puertos, aeropuertos y canales). En infraestructuras sociales se incluye la sanidad y la educación.”

- *The American Heritage Dictionary of the English Language*, quarta edició, defineix el concepte d'infraestructura de la següent manera:

“The basic facilities, services, and installations needed for the functioning of a community or society, such as transportation and communications systems, water and power lines, and public institutions including schools, post offices, and prisons.”

- O la curiosa, i tal vegada probablement poc actualitzada, definició efectuada del concepte infraestructura per la Gran Enciclopèdia Catalana:

“Conjunt d'elements de base que faciliten el funcionament del sistema productiu i la reproducció de la força de treball, com és ara carreteres, ferrocarrils, proveïment d'aigua i altres fonts d'energia, instal·lacions sanitàries, urbanització, sistema educatiu, etc.”

- D'altra banda, el problema que ha sorgit amb la definició del concepte d'infraestructures arran de la disposició addicional tercera de l'Estatut ja ha aparegut amb anterioritat a altres països com és el cas dels Estats Units. En aquest sentit, és il·lustrativa la següent frase obtinguda de Moteff, J. i Parfomak, P. (2004): "Critical Infrastructure and key Assets: Definition and identification". CRS Report for Congress, RL32631, document que es pot consultar a la pàgina web <http://www.fas.org/sqp/crs/RL32631.pdf> de la prestigiosa Federation of American Scientists (FAS).

"In U.S. public policy, the definition of 'infrastructure' has been evolutionary and often ambiguous".

Resulta també interessant consultar el primer epígraf d'aquest document de treball per veure com ha evolucionat en els darrers vint anys el concepte d'infraestructures als Estats Units.