

LA INVERSIÓ EN INFRAESTRUCTURES DE L'ESTAT A CATALUNYA DURANT EL PERÍODE 2007-2012. IMPACTE I VIRTUALITAT DE LA DISPOSICIÓ ADDITIONAL TERCERA DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA

Joan Ridao i Martín

Professor ajudant doctor de Dret Constitucional, Universitat de Barcelona
i ESADE-Ramon Llull

M. Àngels Cabasés i Piqué

Professora titular d'Economia Aplicada, Universitat de Lleida

SUMARI: 1. Introducció. – 2. La influència del capital públic i privat d'infraestructures sobre el PIB i el creixement econòmic. – 3. Evolució del capital públic d'infraestructures a Catalunya. – 4. Naturalesa i origen de la disposició addicional tercera de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. – 5. Els termes de l'aplicació de la disposició addicional tercera. – 6. L'execució de la disposició addicional tercera en el període 2007-2012. – 7. L'impacte de la disposició addicional tercera sobre el dèficit fiscal. Quantificació. – 8. Conclusions. Bibliografia. – Webgrafia. – Annexos. – *Resum – Resumen – Abstract.*

1. Introducció

En l'actual context de greu crisi econòmica i financera, la política d'austeritat pressupostària del conjunt d'administracions públiques

Article rebut el 23/07/12; acceptat el 25/10/12.

repercuteix significativament en la provisió d'infraestructures de servei públic, que, altrament, per la seva naturalesa, podria constituir un factor decisiu en el relleu de la competitivitat econòmica i la creació d'ocupació. Des d'una òptica catalana, a més, les infraestructures esdevenen imprescindibles per maximitzar la posició estratègica de Catalunya com a porta de l'Europa Mediterrània, a fi d'obtenir una notable millora de les connexions amb la resta del seu entorn.¹

No en va, molts han estat els estudis acadèmics, teòrics i aplicats, que han conclòs que el capital públic és un factor que determina la productivitat d'una economia. Tanmateix, fins l'any 2007 la política d'inversió pública a l'Estat espanyol s'ha basat en el criteri de redistribució i convergència regional (inversions territorialitzades, Fons de compensació interterritorial² o fons europeus),³ que ha afavorit els territoris menys dinàmics econòmicament sota criteris de reequilibri territorial aliens al principi d'eficiència (entès com l'assignació de recursos en funció de l'aportació al PIB estatal). Això ha estat, a més, la font del dèficit d'infraestructures d'alguns territoris com Catalunya, que presenten un major nivell de creixement econòmic.

Per tal d'analitzar i de quantificar els efectes regionals del capital públic d'infraestructures sobre el Producte Interior Brut (PIB) i el creixement econòmic d'un territori, nombrosos treballs⁴ han utilitzat la metodologia desenvolupada per Aschauer (1989). No obstant això, hi ha disparitat de criteris a l'hora de quantificar aquesta elasticitat, ja sigui per les sèries usades, ja sigui per la concreta metodologia economètrica

1. Baix aquest concepte, no obstant això, no només han de ser considerades les infraestructures de transport de ciutadans i mercaderies, sinó també les vinculades a un nou model energètic més eficient, al costat de les grans infraestructures d'investigació i de comunicació, en definitiva, les infraestructures denominades productives.

2. El finançament de la inversió nova s'ha articulat a través de les transferències per nova inversió dins del Fons de compensació interterritorial (FCI) establert per l'article 158 de la Constitució espanyola (CE) i aplicat per primera vegada el 1982 a través de la Llei de pressupostos de l'Estat, com a conseqüència de l'acord del Consell de Política Fiscal i Financera (CPFF) de 16 de setembre de 1981.

3. El Fons de Desenvolupament Regional (FEDER) és l'instrument de la Unió Europea (UE) destinat al finançament d'inversions en infraestructures que contribueixen al creixement del potencial econòmic de les regions amb un PIB *per capita* inferior. El Fons de Cohesió també es destina a finançar infraestructures.

4. Per a l'economia espanyola amb dades agregades i desagregades: Barro-Sala i Martín (1992); Argimón-González Páramo-Roldán (1994); González Páramo (1995); De la Fuente (1996); Mas-Maudos-Pérez-Uriel (1996-2000); Moreno-Artís (1997); Boscá-Escribà-Dabán (1999); Raurich-Sala (2006), entre altres. Per economies d'altres estats: García-Milà-McGuire (1992-1996); Battagi-Pinnoi (1995); Delgado-Álvarez (2003), entre altres.

emprada. En altres treballs, fruit de revisions metodològiques, que utilitzen els denominats models vectorials autoregressius (VAR),⁵ els resultats, en molts casos, resulten fins i tot contradictoris. En els estudis que manegen models d'equilibri general,⁶ s'ha arribat a valors d'elasticitat del nivell de producció respecte el capital públic molt diferents als que s'obtenen a partir de l'estimació de la funció de producció agregada.

El present treball opta metodològicament per un model que parteix de la funció de producció de Cobb Douglas, amb dades en panell, que relaciona la renda agregada amb l'estoc de capital privat, la quantitat de treball d'una economia i una tendència com l'aportació del capital tècnic. A continuació s'obté "la productivitat total dels factors" (PTF), que, considerada com a variable dependent en regressió amb el capital públic, facilita la dada sobre l'elasticitat producte de l'estoc de capital públic, això és, "la quantificació del percentatge de variació permanent del PIB davant increments en percentatge del capital públic" en el període de 1995 a 2009. Tot això, a pesar que l'opció per una metodologia empírica basada en l'estimació uniequacional d'una funció de producció exclou considerar efectes retroactius entre els factors productius que permetrien analitzar una possible relació simultània entre el creixement de la producció i el creixement del capital públic, com es podria posar de manifest amb un model VAR. Amb la sèrie que maneja aquest estudi, s'ha considerat que els resultats mitjançant un model dinàmic serien poc robustos atès que del resultat del model conjunt només s'obté com a significativa una relació de cointegració de les possibles quan es consideren les variables de capital públic, capital privat, ocupació i PIB. La interpretació del model que s'estima a continuació també es pren amb cautela i s'analitza el signe més que la magnitud, atès que una part de les crítiques rebudes a aquest procediment indiquen una sobrevaloració dels resultats.

Les dades de capital públic i de capital productiu per comunitats autònomes (CA) manejades són les que facilita des de fa més de 15 anys l'Institut Valencià d'Investigacions Econòmiques (IVIE) junt amb la Fundació BBVA, considerades per tractar-se d'una sèrie estadística històrica i per la seva homogeneïtat metodològica. En concret, s'ha utilitzat la darrera base de dades publicada per l'IVIE, utilitzada per desenvolupar el document de treball *El stock y los servicios del capital en España* y

5. Roca i Sala (2005), utilitzen aquesta tècnica per analitzar els *spillover effects*.

6. Garcia-Milà (1988); González Páramo (1996); Díaz-Martínez (2006); Torres-Chacón (2009).

su distribución territorial y sectorial (1964-2010).⁷ Aquestes dades de capital net (conjunt d'actius que s'han acumulat mitjançant la inversió valorats a preu de mercat, sota el supòsit que és igual al valor present descomptat dels ingressos que s'espera que generi l'actiu), convenientment desagregades per CA, han servit per modelitzar la incidència positiva del capital públic en el creixement econòmic i permeten visualitzar el seu pes a Catalunya en relació amb el total estatal i comparar-ho amb les xifres de la contribució del PIB autonòmic sobre el total.

Les dades i les conclusions d'aquest treball, que es contrauen al període 1995-2009, complementen doncs altres estudis anteriors i incorporen, com a novetat més destacada, l'anàlisi del període de vigència de l'actual sistema de finançament autonòmic.⁸ En aquest marc, l'anàlisi de l'impacte de l'entrada en vigor de l'EAC (2006) adquireix una particular importància. No en va, l'aprovació de la norma institucional bàsica de Catalunya suposà la inclusió de la disposició addicional tercera (DA 3a EAC), que, en forma de mandat al legislador estatal, pretenia garantir durant un període de 7 anys un percentatge d'inversió de l'Estat en infraestructures equivalent al pes específic relatiu de Catalunya en el conjunt del PIB estatal, amb l'objecte de mantenir i ampliar la capacitat de generació de riquesa d'aquest territori i compensar, de pas, la "infra-inversió" acumulada en estoc de capital públic de titularitat estatal en anys precedents. Precisament, per analitzar l'esforç inversor de l'Estat i l'aplicació de la DA 3a EAC entre els anys 2007 i 2012, l'estudi utilitza les dades d'inversió liquidada i pressupostada a Catalunya facilitades pels ministeris de Foment i Hisenda i Administracions Públiques, així com les dades de la balança fiscal entre Catalunya i l'Estat central publicades per la Generalitat de Catalunya i, en especial, la incidència de l'aplicació de la citada disposició estatutària en el dèficit fiscal de Catalunya.

Amb tot, l'aplicació d'aquesta previsió estatutària s'ha vist afectada de forma sobrevinguda no només pel context d'aguda crisi econòmica i d'estretors pressupostàries del sector públic, sinó també per l'ulterior pronunciament del Tribunal Constitucional sobre la qüestió (STC 31/2010, de 28 de juny), que l'ha desproveïda de tota garantia estatutària i ha rebaixat la seva eficàcia normativa a la d'un mer prin-

7. Mas-Pérez-Uriel (2011).

8. Els diferents models de finançament s'han basat en la disposició transitòria primera de la LOFCA del 1980 (període transitori) i, després, en la revisió quinquennal que preveu l'article 13 de la mateixa Llei respecte a la participació de les CA en els ingressos de l'Estat que han estat: 1987-1991, 1992-1996, 1997-2001 i l'actual 2009-2013.

cipi rector que ha d'orientar l'actuació de l'Estat, sense constrènyer-lo al seu compliment si no és en el marc d'acords bilaterals adoptats en el si dels òrgans institucionals de relació Estat-Generalitat.

2. La influència del capital públic i privat d'infraestructures sobre el PIB i el creixement econòmic

Com s'ha dit, no hi ha dubte que la inversió en infraestructures productives té un impacte positiu sobre el creixement econòmic i la productivitat d'un territori. Tot amb tot, no resulta pacífic determinar la magnitud de la seva influència i persistència en el temps, com es pot apreciar en un repàs, circumscrit a l'àmbit espanyol i català, dels nombrosos estudis que obtenen elasticitats positives i significatives del capital públic –independentment de la tècnica, expressió funcional o nivell de desagregació de les dades– i mostren l'heterogeneïtat en el valor estimat (taula 1 (T. 1)). Però en tots ells s'afirma que el capital públic impacta positivament sobre el creixement espanyol o català. Alguns autors han posat l'accent en l'anàlisi de la distribució per territoris i han argumentat a favor dels criteris d'eficiència (en funció de la participació del PIB autonòmic sobre l'estatal).⁹ En termes generals, el resultat difereix entre els estudis que estimen la funció de producció agregada de forma individual i presenten un valor de l'elasticitat del capital públic més elevada –de mitjana el 0,20–, dels que consideren els efectes d'equilibri general que es deriven de la provisió de capital públic –de mitjana 0,07–, cas dels treballs de De la Fuente (2003), amb dades desagregades, o de Torres-Chacón (2009), amb dades agregades.

T. 1: Resultats de l'estimació de l'elasticitat del capital públic

Amb dades desagregades de regions espanyoles			
Autor	Període	Especificació i estimació	Elasticitat capital públic
De la Fuente (1994)	1985-1990	Cobb-Douglas amb nivells	0,070-0,159
García-Fontes-Serra (1994)	1980-1988	Cobb-Douglas amb nivells i efectes fixos	0,25- 0,24
Mas-Maudos-Pérez-Uriel (1994)	1908-1989	Cobb-Douglas amb nivells i efectes fixos	0,19-0,23

9. De la Fuente (2002), Raurich i Sala (2006) i Torres (2009), entre altres.

Mas-Maudos-Pérez-Uriel (1996)	1964-1991	Cobb-Douglas amb nivells i efectes fixos	0,07-0,08
Moreno-Artís (1996)	1964-1991	Cobb-Douglas amb efectes aleatoris (T. Hausman)	0,04
Dabán-Murgui (1997)	1980-1991	Cobb-Douglas amb nivells i efectes aleatoris	0,11-0,29
Dabán-Lamo (1999)w	1980-1993	Cobb-Douglas amb mínims quadrats generalitzats	0,09-0,13
De la Fuente (2003)	1964-1993	Estimació conjunta d'una funció de producció i d'una funció d'ocupació	0,106
Raurich-Sala (2006)	1965-1998	Funció de producció	0,20 (Espanya)- 0,32 (Catalunya)
Amb dades agregades per Espanya			
Argimón-González-Páramo-Roldán (1994)	1964-1989	Cobb-Douglas amb cointegració	0,49-0,60
Flores-Gracia-Pérez (1993)	1964-1992	Model estocàstic multivariant	0,21
Mas-Maudos-Pérez-Uriel (1993)	1965-1989	Cobb-Douglas amb mínims quadrats ordinaris, corregits amb AR(1)	0,29
García-Fontes-Serra (1994)	1964-1988	Cobb-Douglas amb nivells	0,27
González-Páramo (1995)	1964-1989	Anàlisi de cointegració	0,21-0,61
Ros-Tremosa-Pons (2003)	1965-1997	Model VAR	0,32
Delgado-Álvarez (2004)	1980-2001	Frontera estocàstica	0,067
Torres-Chacón (2009)	1980-2004	Model d'equilibri general	0,068

Amb l'objectiu d'arribar a conclusions similars, tot estimant una funció de producció durant el període 1995-2009, aquí hem emprat les sèries autòniques d'estoc de capital net actualitzades i facilitades per la Fundació BBVA i l'IVIE (Mas Pérez i Uriel: 2011), distingint entre la inversió pública i la privada. Aquesta dada és rellevant perquè aquí ens proposem evidenciar que l'efecte del capital públic sobre el nivell de producció és més elevat en aquells territoris amb menor ràtio de capital públic sobre el privat.

Així doncs, partint del desenvolupament d'Aschauer (1989) i de la funció de producció de Cobb Douglas:

$Y_t = A_t \cdot K_t^\alpha \cdot L_t^\beta$, on Y_t és el PIB en preus constants, K_t és l'estoc de capital privat, L_t és la quantitat de treball i A_t és la mesura de la relació entre els factors productius i la producció (totes les dades basant-se en l'any 2000) per al període 1995 a 2009.

Es prenen logaritmes i es considera la restricció de rendiments constants a escala en els factors del capital i el treball: $\alpha + \beta = 1$ i s'estima el model amb dades en panell (model 1). La millor estimació¹⁰ considera els efectes fixos¹¹ de seccions creuades, a més de ser un panell que cointegra¹² (taula 2).

A partir de l'estimació es calcula el valor de la PTF:

$$PTF_t = \log PIB_t - \hat{\alpha} \cdot \log K_t - (1 - \hat{\alpha}) \cdot \log L_t$$

I s'obté una nova regressió de la PTF en funció del capital públic (KP_t):

$$PTF_t = \beta_1 + \beta_2 \cdot \log KP_t + u_t \text{ (model 2)}$$

Els resultats de les estimacions del panell amb efectes fixos de seccions creuades (efectes CA), robust a heteroscedasticitat (annex 3) es presenten en els quadres següents.¹³

T. 2: Resultats de l'estimació. Variable dependent PIB (model 1)

	Coefficient	t-estadístic
log A	11,34248	6,804628
log k_t	0,334268	6,515767
log L_t	0,122961	5,331429
AR(1)	0,986745	89,45524
R^2	0,99	
DW	1,66	

Estimació amb Eviews per MQO.

10. Es demostra per a totes les estimacions que els estimadors siguin consistents mitjançant el càlcul del test de Hausman. Amb Eviews, es fa necessari realitzar dues regressions: en la primera es considera variable exògena la variable, sospitosa de ser endògena, amb la resta d'exògenes, quan n'hi ha, i les instrumentals; en la segona, s'afegeixen els residus de la primera regressió com a variable explicativa a l'equació original.

11. Amb el test de màxima versemblança per la redundància dels efectes fixos, la prova de *Likelihood Ratio* conclou per als tres models que els efectes fixos de les CA són diferents en un 99% de confiança, tal i com es mostra en l'annex 1.

12. El panell presenta residus estacionaris, és a dir, no existeixen arrels unitàries i el resultat no és espuri. Tal com es desprèn d'aplicar els tests d'arrels unitàries de Levin, Lin & Chu (tests LLC). L'annex 2 conté els resultats d'aquest test aplicat a totes les estimacions.

13. S'incorpora una estructura AR(1) en els residus del model per resoldre el problema d'autocorrelació.

T. 3: Resultats de l'estimació. Variable dependent PTF (model 2)

	Coefficient	t-estadístic
Constant	3,052956	3,169137
$\log KP_t$	0,229359	3,872154
AR(1)	0,821990	24,93892
R^2	0,98	
DW	1,78	

Estimació amb Eviews per MQO.

Totes les variables són significatives individualment (taules 2 i 3) i, en conjunt, la variació explicada pren un valor elevat.¹⁴ L'elasticitat producte del capital privat (0,33) és positiu, en la mateixa línia que també ho és el coeficient estimat del logaritme del capital públic, és a dir, l'elasticitat producte del capital públic (0,23),¹⁵ que indica l'augment del PIB quan s'incrementa en un 1% el capital públic, valors similars als aportats per altres autors.

En ser significatius els efectes fixos¹⁶ del model 2, se'n pot inferir que el grup format per les comunitats d'Andalusia, Catalunya, Comunitat Valenciana i Madrid són les que presenten un percentatge més alt de capital públic respecte del total i un major PTF estimat.

També s'ha calculat l'estimació de la PTF en funció del capital públic en relació amb el capital privat ($\log(KP_t / K_t)$) (model 3) i del capital públic en funció del PIB¹⁷ ($\log(KP_t / PIB)$) (model 4):

T. 4: Resultats de l'estimació. Variable dependent PTF (models 3 i 4)

	Model 3		Model 4	
	Coefficient	t-estadístic	Coefficient	t-estadístic
Constant	7,075655	53,11470	7,037298	102,9168
$\log(KP_t / K_t)$	0,174305	2,374303	—	

14. En totes les estimacions, el contrast de normalitat de Jarque Bera és superior a 0,05, la qual cosa indica residus normals amb una confiança del 95%.

15. Es tracta d'un valor similar al que han aportat altres autors per períodes anteriors com indica Raurich i Sala (2006) i Raurich, Sala i Sorolla (2001).

16. Amb el test de màxima versemblança per la redundància dels efectes fixos, la prova de Likelihood Ratio conclou per als dos models que els efectes fixos de les CA són diferents en un 99% de confiança.

17. Argimón i González-Pàramo (1997), Sala i Martín (1992), Fisher i Turnovsky (1998) i Glomm i Ravikumar (1994) defensen que la PTF depèn del nivell de capital públic relatiu a l'activitat econòmica.

$\log(KP_t/PIB)$	—		0,297777	4,093830
AR(1)	0,796069	18,96568	0,782592	23,03550
R^2	0,97		0,98	

Estimació amb Eviews per MQO.

L'elasticitat de les dues ràtios (capital públic/capital privat i capital públic/PIB, taules 3 i 4) és significativa i positiva, de manera que l'increment d'un 1% en aquestes relacions té un impacte positiu sobre la PTF, especialment en aquelles CA que presenten valors baixos en aquestes ràtios, com Catalunya, Illes Balears, Madrid i el País Basc. Les CA amb una ràtio de capital públic sobre capital privat més baix són les que tenen un pes sobre el PIB estatal més elevat, en definitiva, les més dinàmiques econòmicament. En aquestes, l'ús de les infraestructures és més intens i l'efecte sobre la productivitat és més gran.¹⁸ En aquest sentit, des d'un punt de vista de creixement i eficiència econòmica, no hi ha dubte que caldria invertir preferentment en les CA on la ràtio " KP_t/K_t " sigui menor.

3. Evolució del capital públic d'infraestructures a Catalunya

Contràriament al que s'acaba de dir en l'apartat precedent, fins l'any 2007 el capital públic en infraestructures a Catalunya, d'acord amb les quantitats d'inversió territorialitzada consignades als pressupostos generals de l'Estat (PGE) van ser inferiors al pes del seu PIB sobre l'estatal. En concret, les dades d'estoc de capital net que presenta la taula 5 mostren com el capital públic a Catalunya ha estat inferior al pes del seu PIB sobre l'estatal, de manera que, si es té present l'elevada elasticitat del capital públic sobre el PIB, la baixa inversió ha repercutit negativament en el seu creixement econòmic. En concret, durant el període 1995-2009, la diferència mitjana entre el pes del PIB català i el percentatge de capital públic sobre el total ha estat del 5,5% i, en conseqüència, s'ha perdut, de mitjana, creixement del PIB. Amb les mateixes dades de l'IVIE, i en termes nominals, l'estoc acumulat a Catalunya s'estima per a l'any 2009 en 76.344.913 euros, un 14,06% del total estatal. Considerant que de mitjana el seu pes en el PIB, en

18. Delgado-Álvarez (2003).

termes corrents, ha estat aproximadament del 18%, el dèficit històric es calcula en 21.369.467 euros.

T. 5: Capital públic i pes del PIB autonòmic (en termes reals = 2000)

Comunitats Autònomes	Capital públic/Capital públic total			% PIB		
	1995-2003	2003-2007	2007-2009	1995-2003	2003-2007	2007-2009
Andalusia	16,2%	15,0%	15,1%	13,4%	13,5%	13,4%
Aragó	4,0%	3,9%	3,9%	3,1%	3,1%	3,1%
Astúries	3,2%	3,4%	3,3%	2,2%	2,2%	2,2%
Illes Balears	1,8%	1,9%	1,9%	2,5%	2,6%	2,7%
Canàries	4,3%	4,3%	4,2%	4,0%	4,0%	4,0%
Cantàbria	1,6%	1,7%	1,7%	1,2%	1,2%	1,3%
Castella i Lleó	7,9%	7,8%	7,7%	5,6%	5,4%	5,4%
Castella- la Manxa	5,0%	4,8%	4,8%	3,4%	3,4%	3,3%
Catalunya	13,2%	13,2%	13,8%	18,8%	18,9%	19,0%
C. Valenciana	9,4%	9,3%	8,9%	9,7%	9,7%	9,8%
Extremadura	3,1%	2,9%	2,8%	1,7%	1,6%	1,6%
Galícia	6,9%	6,9%	6,9%	5,2%	5,2%	5,2%
Madrid	12,0%	14,0%	14,4%	17,7%	17,6%	17,6%
Múrcia	2,4%	2,3%	2,4%	2,4%	2,5%	2,5%
Navarra	1,9%	1,8%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%
País Basc	5,8%	5,4%	5,2%	6,3%	6,3%	6,3%
La Rioja	0,9%	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%	0,7%
Ceuta i Melilla	0,4%	0,4%	0,4%	0,1%	0,1%	0,1%

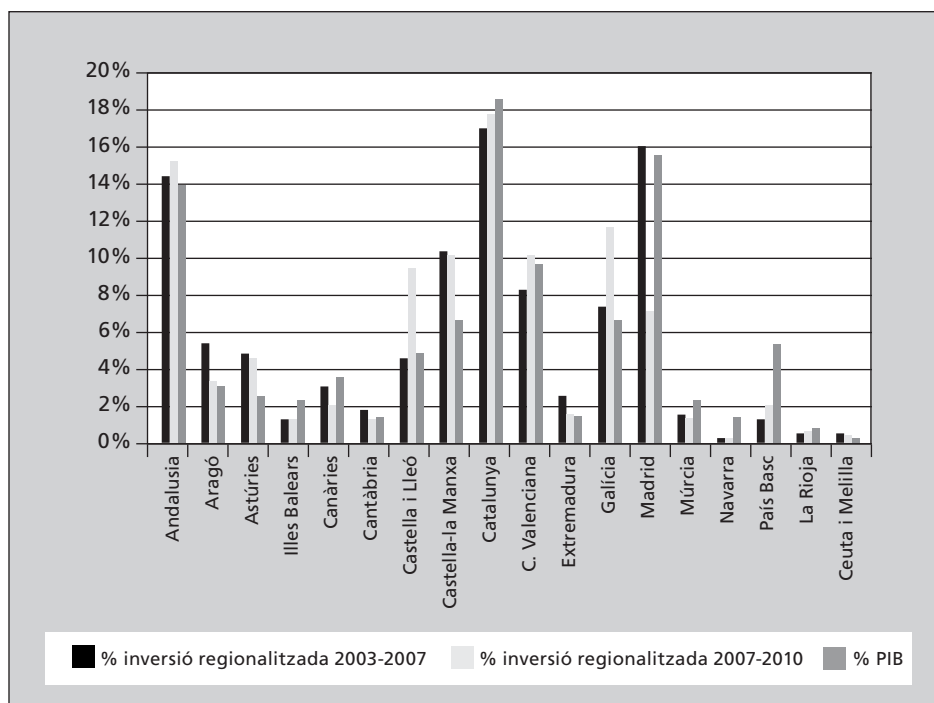
Font: elaboració pròpia a partir del banc de dades de la Fundació BBVA i IVIE i de l'INE.

És veritat, però, que a partir de l'any 2007, amb l'entrada en vigor de la DA 3a EAC, i a causa també de l'esforç inversor desplegat pel Govern de la Generalitat,¹⁹ com s'observa en la taula 4, es va produir un creixement en l'estoc de capital públic, que passa del 13,2% al 13,8% (Catalunya i Madrid són les dues CA que presenten un increment positiu).

19. L'Acord estratègic 2008-2011, per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana" establí mesures d'impuls de les infraestructures. Paral·lelament, el Pacte Nacional per les Infraestructures (2009) fixà un seguit d'actuacions calendaritzades per import de 100.000 M d'euros fins l'any 2020.

En aquesta línia i amb les dades facilitades pel Ministeri de Foment, referides a la liquidació de la inversió regionalitzada del Grup Foment en infraestructures del període 2003-2010 (aproximadament el 85% de les inversions de l'Estat), en el subperíode 2007-2010, s'observa que la inversió liquidada a Catalunya es va apropar al pes del seu PIB, millorant posicions respecte al subperíode 2003-2007 (gràfic 1).

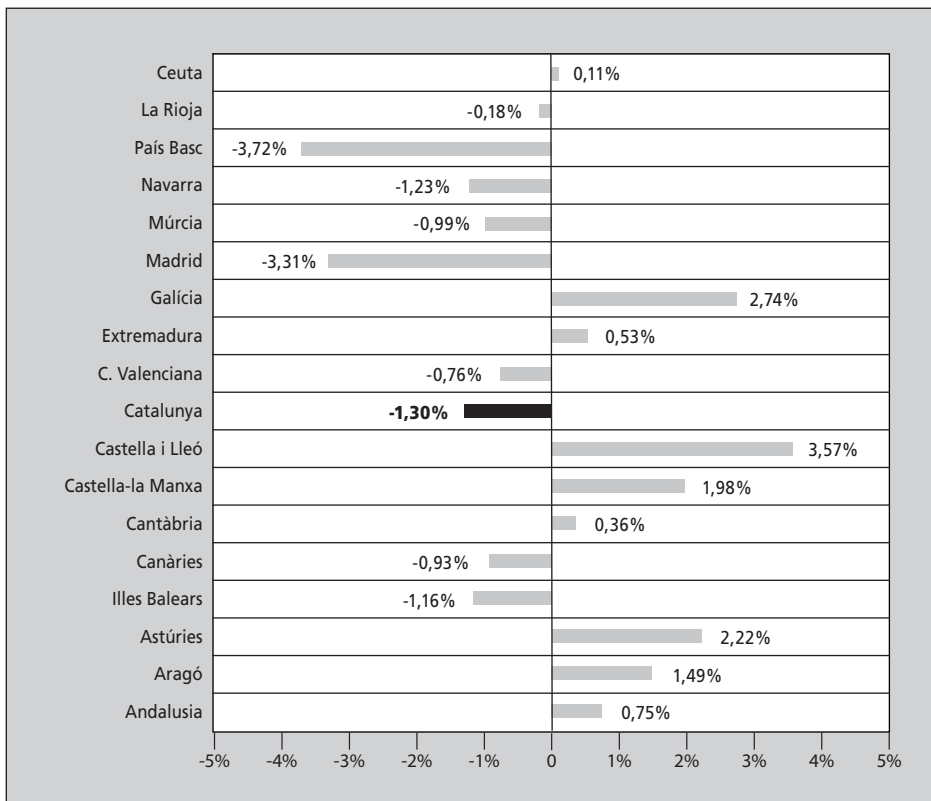
G. 1: Liquidació d'inversió territorialitzada en el període 2003-2010 (en % euros corrents)



Font: elaboració pròpia a partir dels anuaris estadístics del Ministeri de Foment 2007 i 2011.

També se'n desprèn que en tot el període liquidat les CA amb un diferencial negatiu més gran entre el percentatge d'inversió regionalitzada i el percentatge del PIB són per ordre Madrid, País Basc i Catalunya (gràfic 2).

G. 2: Diferencial entre % d'inversió liquidada i % PIB en el període 2003-2010



Font: elaboració pròpia a partir dels anuaris estadístics del Ministeri de Foment 2007 i 2011.

La taula 6, que mostra el capital públic en relació amb el capital privat, posa de manifest que les comunitats de Catalunya, Madrid, Illes Balears i País Basc són les que presenten els valors més baixos i les que tenen una dotació de capital públic inferior al seu pes en el PIB (taula 5). En particular, les dues primeres, que aporten un percentatge de PIB més alt en el total, són les més dinàmiques econòmicament.²⁰

20. Segons Salina (2011) "mentre la ràtio capital públic/capital privat sigui prou baixa, l'efecte de l'augment de capital serà positiu ja que l'efecte de l'augment de productivitat marginal superarà l'efecte negatiu de l'increment de la pressió fiscal".

T. 6: Capital públic en relació amb el capital privat (en termes reals = 2000)

Comunitats Autònomes	Capital públic/Capital privat ²¹		
	1995-2003	2003-2007	2007-2009
Andalusia	29,2%	26,3%	25,2%
Aragó	23,4%	22,0%	22,3%
Astúries	26,4%	29,1%	28,7%
Illes Balears	21,3%	19,4%	18,7%
Canàries	21,3%	20,2%	19,6%
Cantàbria	26,2%	28,6%	29,4%
Castella i Lleó	28,1%	27,6%	26,8%
Castella-La Manxa	28,2%	26,9%	24,7%
Catalunya	16,3%	15,9%	16,4%
C. Valenciana	23,8%	22,5%	21,5%
Extremadura	27,7%	27,0%	26,7%
Galícia	27,9%	27,7%	26,6%
Madrid	19,5%	19,8%	19,3%
Múrcia	23,4%	21,1%	20,3%
Navarra	22,1%	20,1%	19,5%
País Basc	20,3%	19,3%	19,5%
La Rioja	26,1%	24,6%	24,3%
Ceuta i Melilla	45,5%	42,0%	40,0%

Font: elaboració pròpia a partir del banc de dades de la Fundació BBVA i IVIE i de l'INE.

Tanmateix, la ràtio entre capital públic respecte el capital privat també va créixer fins el 16,4%, però el desfament entre el percentatge d'estoc de capital públic i el percentatge del PIB es va mantenir (taula 4) ja que la DA 3a EAC només garantia la inversió del sector públic en termes d'eficiència a partir de l'any 2007 i en cap cas quedava absorbida la "infrainversió" acumulada en anys anteriors.

4. Naturalesa i origen de la disposició addicional tercera de l'Estatut d'autonomia de Catalunya

Examinat en retrospectiva, un dels elements cridats a garantir la suficiència de recursos d'alguns territoris, al marge del vigent model

21. S'ha exclòs el capital net residencial.

de finançament autonòmic (2009),²² fou la previsió estatutària consistent en determinar un volum mínim d'inversió estatal –real i/o en infraestructures. Aquesta disposició, com s'ha dit, volia respondre a la importància dels fluxos d'inversió territorialitzable sobre el desenvolupament econòmic i perseguia la realització per part de l'Estat d'una assignació equitativa de recursos públics. Així s'expressà almenys per part del legislador estatutari durant els debats parlamentaris al voltant d'aquest insòlit mecanisme, acollit, per cert, de forma mimètica, per altres CA en els seus respectius estatuts.²³

En concret, aquest precepte disposa que l'Estat ha de garantir que, durant 7 anys (2007-2013), el volum d'inversió en infraestructures a Catalunya s'ha d'equiparar al pes relatiu del seu PIB en relació amb el de l'Estat, i que, una part d'aquests recursos es podran destinar a la recuperació de peatges. Es tracta, doncs, d'un precepte no incardinant pròpiament en el sistema de finançament autonòmic, tot i els seus indubtables efectes econòmics, amb vocació d'objectivitat (concretat en un percentatge equivalent a la participació en el PIB estatal), al mateix temps que limitat en el temps (7 anys), tenint en compte el seu caràcter excepcional. Per això, la DA 3a EAC constituïa, abans de res, un vehicle per conciliar el dinamisme econòmic de Catalunya amb una inversió d'infraestructures proporcionada, si més no, a la seva aportació a la riquesa estatal, per compensar, durant un període taxat de temps, la menor inversió de l'Estat a Catalunya acumulada durant almenys els dos últims decennis, a més de l'esforç històric d'anticipació en matèria d'infraestructures viàries d'alta capacitat de pagament per part dels usuaris (d'aquí la referència explícita als peatges).

Malgrat això, la gènesi d'aquest precepte no es pot desvincular del tot de l'evolució del sistema de finançament autonòmic, que, fins l'any 2001 es va caracteritzar per una elevada dependència de les subvencions de l'Estat²⁴ i que, en els acords adoptats posteriorment pel

22. Llei orgànica 3/2009, de 18 de desembre, de modificació de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes, i la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia i per la qual es modifiquen determinades normes tributàries.

23. En concret, la disposició addicional tercera de la Llei orgànica 2/2007, de 19 de març, de reforma de l'Estatut d'autonomia per a Andalusia, la disposició addicional sisena de Llei orgànica 5/2007, de 20 d'abril, de reforma de l'Estatut d'autonomia d'Aragó, i la disposició addicional novena de Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears.

24. Bosch i Durán (2005).

Consell de Política Fiscal i Financera (CPFF), fou modificat per atorgar més competències sobre els ingressos públics a les CA, a través d'una modalitat de participació en els ingressos estatals via transferència, vinculant l'esforç fiscal a la recaptació territorialitzada de l'IRPF, IVA i IEES.

No cal dir que aquest sistema de finançament ha generat resultats desiguals, en termes comparats entre territoris, de forma que el volum de recursos que reben algunes CA no manté una relació exacta amb la seva aportació al PIB estatal.²⁵ Així, els territoris amb menor capacitat fiscal requereixen més aportació del fons d'anivellament i del fons de suficiència per garantir les seves polítiques de despesa. El fons de suficiència, que es basa en la diferència entre la valoració de les necessitats de despesa de les CA per exercir les seves competències i la seva capacitat fiscal, es manté com la primera font de recursos en el model de finançament (32,3 M d'euros). A Catalunya, aquest fons representa un 16,8% dels recursos totals, mentre que el 31,7% prové de la recaptació del tram autonòmic de l'IRPF calculat amb criteri normatiu i el 23% de la participació en la recaptació de l'IVA. En altres CA, el pes del fons de suficiència pot arribar a representar més del 60%, com a Extremadura, o bé més del 45% com a Andalusia, Castella-La Manxa o Castella i Lleó. Al seu torn, les CA amb elevada capacitat fiscal s'han situat en posició desfavorable sobre el finançament *per capita* mitjà. En suma, els mecanismes d'anivellament han penalitzat aquelles CA amb més potencial econòmic, que han vist reduït, fins a dia d'avui, el seu índex de PIB *per capita*²⁶ respecte la mitjana estatal. De retruc, el sistema de finançament no ha reflectit adequadament el fet que el creixement econòmic genera unes correlatives necessitats de despesa en infraestructures productives que no són absorbides per més ingressos fiscals, de manera que el creixement econòmic se'n ressent i repercuteix en més dificultats financeres globals.

Amb tot, com s'ha dit, la STC 31/2010 (FJ 138), de 28 de juny, desactivà el contingut del primer apartat de la DA 3a EAC, amb pèrdua de la garantia estatutària, en determinar l'Alt Tribunal que la repetida disposició "no vincula l'Estat en la definició de la seva políti-

25. Catalunya manté una relació inversa entre recursos rebuts i la seva participació en el PIB estatal: mentre els recursos rebuts representen un 8,2% del PIB català a preus de mercat, el seu PIB és un 18% del total estatal. Per posar un cas contrari, els recursos assignats a Extremadura representen un 17,6% del seu PIB, però en canvi la seva aportació al PIB estatal és d'un 1,7%.

26. En el període 1996-2009.

ca d'inversions, ni menyscaba la plena llibertat de les Corts Generals per decidir sobre l'existència i la quantia d'aquestes inversions".²⁷ En aquesta sentència, tanmateix, el TC advertia que no és que l'Estat no hagi de dotar de partides pressupostàries concretes les CA, sinó que per a això és fa necessari un acord previ entre l'Estat i aquestes en el si de la comissió mixta corresponent.

Aquesta disposició estatutària segueix obligant l'Estat tanmateix a través dels successius pressupostos generals de l'Estat (PGE) fins l'any 2013, precisament perquè, abans del pronunciament del Tribunal Constitucional la Comissió Bilateral Generalitat-Estat (art. 183 EAC) havia posat en marxa un "grup de treball per establir la metodologia a utilitzar per determinar el compliment de la disposició addicional tercera de l'Estatut relativa al càlcul de les Inversions", el qual adoptà un acord en relació amb la metodologia a emprar per al càlcul de les inversions. A més, la Llei 2/2008, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2009, incorporà per primera vegada la obligació per part de l'Estat d'informar del volum d'inversió realitzat en les distintes comunitats autònomes.²⁸

5. Els termes de l'aplicació de la disposició addicional tercera

D'acord amb la DA 3a EAC, els PGE per a l'any 2007 havien de consignar per a Catalunya una quantitat equivalent al 18,85% del total de les inversions de l'Estat en infraestructures²⁹ (4.022 M d'euros). La quantitat finalment assignada fou del 13,9% (2.957,74 M d'euros), és a dir, 1.064 M d'euros menys. A la vista d'això, el 17 de setembre del

27. "La disposición adicional tercera debe, pues, interpretarse en el sentido de que no vincula al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones" (Fundamento Jurídico número 138 de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio; BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010).

28. El grup parlamentari català de CiU incorporà via esmena en els PGE 2007 (Llei 42/2006, de 28 de desembre), la disposició addicional cinquanta-setena sobre "Cumplimiento de la disposición adicional tercera del Estatuto de autonomía de Cataluña": "*Artículo 60. Información a las Cortes Generales en materia de inversión y gasto público. El Gobierno remitirá semestralmente a las Comisiones de Presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado información del grado de ejecución de la inversión, en su caso, con el detalle de la distribución territorial del Estado y de sus Organismos Autónomos*".

29. Segons dades de l'Institut Nacional d'Estadística (INE), procedents de la Comptabilitat Regional d'Espanya, el PIB a preus de mercat, preus corrents, per a l'any 2007.

mateix any, el grup de treball creat *ad hoc* per la Comissió Bilateral Generalitat-Estat acordà la metodologia de càlcul per a l'aplicació de la citada disposició i la constitució d'un grup de seguiment, i el 16 d'octubre la citada Comissió Bilateral ratificà els acords.³⁰ Els aspectes més rellevants del referit acord eren: a) el pes de Catalunya en el PIB estatal seria el consignat en la Comptabilitat Regional en el moment d'elaborar els PGE; b) en la base de càlcul hi havien de figurar les inversions reals (capítol VI) i les transferències de capital a les CA i corporacions locals de tot el sector públic estatal; c) el càlcul definitiu es realitzaria aplicant el pes relatiu de Catalunya en el PIB estatal als crèdits realment executats i territorialitzats; i, finalment, d) que la mateixa Comissió Bilateral, mitjançant el grup de treball, validaria cada exercici el correcte compliment de la disposició addicional tercera.

Quant al procediment, d'acord amb la metodologia de càlcul, la DA 57a LGP 2007 va preveure que: "... Si l'acord al fet que s'arribés fos diferent a l'utilitzat per als pressupostos del 2007, es tindrà en compte la diferència, per a la seva compensació als pressupostos que restin dins del període de 7 anys. En el que resta del període de 7 anys s'aplicarà també aquesta metodologia". Finalment, també d'acord amb la DA 57a PGE 2007, "(...) 2. La Comissió bilateral Estat-Generalitat acordarà un Pla Catalunya d'Infraestructures a finançar per l'Estat durant el període de 7 anys, revisable a meitat de període, que preveurà els principals projectes d'inversió per al citat període. Especialment, durant el primer semestre de 2007 l'Administració General de l'Estat adoptarà les mesures oportunes per agilitar els estudis informatius, declaracions d'impacte ambiental i projectes constructius susceptibles de ser inclosos en el citat Pla, amb la finalitat d'agilitar la gestió de les inversions potencials. 3. S'efectuarà un seguiment de l'execució pressupostària relativa a inversions en infraestructures a Catalunya per assegurar que aquesta està en línia amb la del conjunt de l'Estat, a través de la Comissió prevista en la mateixa disposició addicional tercera de l'Estatut. Si hi ha diferència entre el pressupostat i l'executat

30. La determinació de l'abast d'aquesta disposició no fou una qüestió pacífica. Vingué precedida d'un aferrissat debat jurídic i polític entorn del concepte d'"inversió". El Ministeri d'Economia i Hisenda interpretà en principi com a inversió únicament la corresponent als ministeris de Foment i Medi Ambient, incloent també les transferències de capital i certes operacions financeres (com el "mètode alemany" o pagament a final d'obra). Al final van ser incloses totes les inversions de naturalesa econòmica, d'acord amb el propòsit que havia inspirat la citada disposició addicional de l'Estatut català. Aquest acord fou ratificat en la reunió que la Comissió Bilateral va fer el 10 de gener de 2008.

s'adoptaran en el si de la Comissió les mesures pertinents per donar compliment a l'establert en l'Estatut".

La metodologia preveia el càlcul definitiu per al moment en què la IGAE validés les inversions liquidades, de forma que, en el seu cas, es pogués corregir la quantitat per assolir-ne una d'equivalent al percentatge del PIB català respecte de l'import de l'execució territorialitzada de les inversions estatals. La liquidació definitiva es produí dos anys després.

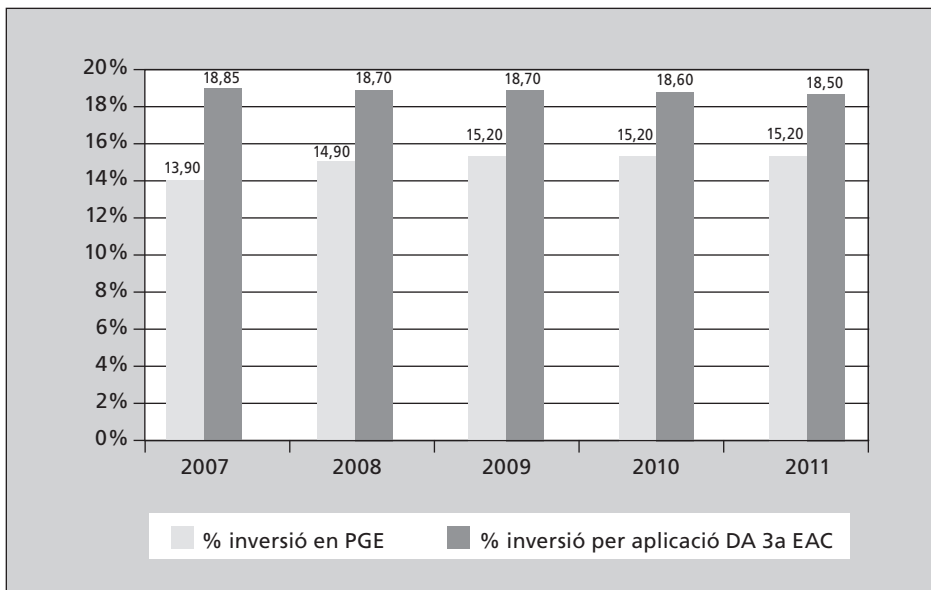
6. L'execució de la disposició adicional tercera en el període 2007-2012

L'anàlisi de l'aplicació de la DA 3a EAC en el període 2007-2012 ens remet a les quantitats consignades en els corresponents PGE d'inversió pública a Catalunya. Si es tenen en compte les dades de la liquidació definitiva, l'anàlisi es contrau al període 2007-2009.

Les principals conclusions del període són les següents:

a) Els pressupostos dels exercicis corresponents als anys 2007 a 2011 (gràfic 3) van assignar inicialment quantitats per a inversions territorialitzables inferiors a les que correspondria en funció del percentatge del PIB català sobre el total regionalitzat. El 20 d'octubre de 2008 s'acordà la liquidació de l'exercici de 2007, amb dades de la Intervenció General de l'Estat (IGAE). La inversió fou de 3.209,3 M (2007), inferior en 500,7 M d'euros a la que s'hagués hagut de realitzar. Això va portar a un nou acord per corregir la desviació (clàusula 6a de la metodologia). Pel que fa als anys 2008, 2009 i 2010 (722,8; 745,47; i 646,75 M d'euros respectivament), en els PGE es van deixar pendents d'assignar "altres projectes pendents de determinar, i inicialment no regionalitzats" per ser acordats posteriorment en el marc de la Comissió Bilateral.

G. 3: Previsió de la inversió pública de l'Estat a Catalunya en compliment de la DA 3a EAC³¹



Font: Generalitat de Catalunya i PGE

Si la mitjana pressupostada durant el període 2001-2006 se situà en el 12,8%, per sota de la mitjana sobre el total estatal –entorn del 18%– (taula 7), a partir de 2007 la quantitat pressupostada es va ajustar al percentatge del PIB català. Amb les xifres definitives de liquidació –recordem que l'últim exercici liquidat és 2010– s'observa com el total liquidat és de 15.284 M d'euros, 3.200 M d'euros més, gràcies a l'aplicació de la DA 3a EAC.

T. 7: Pressupost i liquidació d'inversió real del sector públic estatal a Catalunya (en M d'euros)

Any	Sector públic estatal. Inversió real pressupostada	% sobre el total pressupostat	Aplicació DA 3a en el pressupost	PIB català sobre PIB estatal	Inversions segons liquidació	Pendent de transferir a Catalunya
2001	1.610	11,0%				
2002	2.034	11,2%				
2003	2.557	12,5%				

31. S'acorda el 12 de febrer de 2008, el 24 de febrer de 2009 i el 8 de novembre, en la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, el muntant d'inversions addicionals a les inicialment previstes.

2004	2.740	12,0%				
2005	2.785	15,5%				
2006	2.878	14,5%				
2007	2.958	13,9%	4.022	18,8%	3.710	
2008	3.626	14,9%	4.506	18,7%	4.079	759
2009	3.772	15,2%	4.670	18,7%	4.216	211
2010	3.626	15,2%	4.489	18,6%	3.279	719
2011	2.548	15,2%	3.145	18,5%		
2012	1.403	11,1%				

Font: Generalitat de Catalunya i liquidacions PGE

b) Les dades corresponents a la liquidació dels exercicis de 2008 i 2009 (taula 8) evidencien l'incompliment dels acords assolits en el marc de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat. A dia d'avui, algunes quantitats corresponents a aquell període (759 i 219 M d'euros, respectivament) no han estat satisfetes.

T. 8: Liquidació de la inversió pública de l'Estat a Catalunya en compliment de la DA 3a EAC

Anys	M d'euros		
	2007	2008	2009
Base de càlcul	19.681	21.791	22.523
% PIB	18,85%	18,72%	18,72%
Total inversions segons Estatut	3.710	4.079	4.216
Inversió executada	3.153	3.411	3.938
Peatges	62	69	59
Imputació al 2007 d'inversions 2008	160	-160	
Acord ³²	335		
Pendent de liquidar	0	759	219

Font: Generalitat de Catalunya

c) Pel que fa al període 2010-2012, la inversió de l'Estat a Catalunya experimentarà una dràstica disminució, fins al punt de situar-se l'any 2012 a l'entorn de les xifres pressupostades l'any 2001 (taula 7). La informació subministrada en l'informe econòmic i financer dels PGE

32. Acord de 8 de novembre de 2010 del Ministeri d'Economia i Hisenda i de la Conselleria d'Economia i Coneixement del Govern de la Generalitat.

dels exercicis 2010 i 2012 (els PGE 2011 van ser prorrogats per motius electorals), així com de les liquidacions subministrades per la IGAE, posa de manifest la reducció substancial d'aquesta partida en relació amb el 2010, que passa d'una mitjana estatal *per capita* de 415,45 euros a 275,6 euros (taula 9). Catalunya, que, amb dades liquidades de l'any 2010, ha passat de la posició vuitena a la catorzena el 2012, fou la comunitat que experimentà un major descens en recursos *per capita* pressupostats, tenint en compte que ocupa la quarta posició en termes de PIB *per capita*. En concret, les dades mostren com la inversió del sector públic estatal l'any 2012 a Catalunya representa l'11,1% del total estatal, molt per sota del seu pes relatiu en el conjunt de l'economia espanyola i dels pressupòsits de la DA 3a.

T. 9: Pressupost liquidat de 2010 i pressupost de 2012 d'inversió territorial

Euros per capita					
Pressupost liquidat 2010		Rànquing PIB per capita		Pressupost 2012 (mitjana 275,60)	
Per damunt de la mitjana		415,45			
Galícia	677,97	1	12	623,46	2
Castella i Lleó	657,85	2	9	635,23	1
Castella-la Manxa	653,43	3	15	419,42	4
Astúries	569,64	4	10	479,57	3
Aragó	434,48	5	6	356,04	5
Per sota de la mitjana		415,45			
Extremadura	399,04	6	17	340,72	6
Andalusia	339,29	7	16	224,78	10
Catalunya	338,18	8	4	191,67	14
Cantàbria	336,07	9	8	210,50	11
C. Valenciana	319,39	10	11	202,09	12
La Rioja	299,06	11	5	238,42	9
Madrid	262,40	12	3	199,04	13
País Basc	202,88	13	1	244,05	8
Múrcia	197,29	14	14	256,29	7
I. Balears	172,68	15	7	132,63	16
Canàries	160,77	16	13	137,01	15
Navarra	76,63	17	2	128,85	17

Font: PGE i liquidació IGAE

7. L'impacte de la disposició addicional tercera sobre el dèficit fiscal. Quantificació

Partint de la balança fiscal entre Catalunya i el sector públic central (diferència entre la despesa que aquest realitza i el conjunt d'ingressos que detrau de Catalunya per finançar el conjunt de la despesa pública estatal) corresponent al període 2006-2009, es pot quantificar l'impacte sobre el dèficit fiscal derivat de l'aplicació de la DA 3a EAC. El criteri utilitzat és el de flux monetari, més adequat que el criteri de flux benefici si l'objectiu que es persegueix és el d'analitzar l'impacte econòmic generat per l'activitat del sector públic a Catalunya.³³

Prenent com a base els càlculs presentats per la Generalitat de Catalunya al març de 2012,³⁴ d'una banda hem procedit a calcular l'impacte de la DA 3a EAC sobre el dèficit fiscal en el període 2007-2009, considerant que s'hagués rebut tota la inversió acordada, tot i que encara existeixen quantitats pendents d'abonar (simulació 1); i de l'altra, s'ha estimat l'impacte en cas que l'Estat no hagués abonat les quantitats pactades en la Comissió Bilateral, per la no-aplicació de la DA 3a EAC (simulació 2). Per poder fer les simulacions, en primer lloc es presenten les taules 10 i 11, que contenen les xifres d'aplicació de la DA 3a EAC en el pressupost i les xifres de liquidació acordades segons la metodologia de càlcul. En cas de no aplicar la DA 3a EAC, les simulacions consideren els percentatges consignats en els corresponents PGE.

33. La publicació de les primeres estimacions governamentals de les balances fiscals de les CA en relació amb l'Estat central va tenir lloc al juliol del 2008, en referència a l'exercici 2005. Posteriorment, el Govern de la Generalitat encarregà a un grup d'experts una nova actualització per al període 2002-2005, que fou presentada el 9 de juliol de 2008. Els resultats de la balança fiscal 2006-2009 van ser presentats el març de 2012.

34. Actualització de les balances fiscals, subsegüent a la Moció 4/IX, del Parlament de Catalunya, de 9 de març de 2011. "Balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central 2006-2009". Generalitat de Catalunya, març de 2012.

T. 10: Aplicació de la DA 3a EAC sobre el pressupost

Catalunya	Sector públic estatal. Inversió real pressupostada	% sobre el total pressupostat	Aplicació DA 3a en el pressupost	PIB català sobre PIB estatal
2007	2.958	13,9%	4.022	18,8%
2008	3.626	14,9%	4.506	18,7%
2009	3.772	15,2%	4.670	18,7%
2010	3.626	15,2%	4.489	18,6%
2011	2.548	15,2%	3.145	18,5%

Font: Generalitat de Catalunya i PGE

T. 11: Liquidació d'inversions segons aplicació de la DA 3a EAC

Catalunya	Base càlcul liquidacions segons DA 3a	Liquidació segons DA 3a	Pendent de transferir a Catalunya	Liquidació efectiva	Liquidació sense aplicació DA 3a
2007	19.681	3.710		3.710	2.736
2008	21.791	4.079	759	3.320	3.247
2009	22.529	4.216	211	4.005	3.424
2010	17.589	3.279	719	2.560	2.674
Total		15.284	1.689	13.595	12.080

Font: Generalitat de Catalunya, PGE i elaboració pròpia

Les taules 12 i 13 quantifiquen l'impacte sobre el dèficit fiscal, de manera que la primera considera la hipòtesi d'haver percebut la quantitat total liquidada i pactada en aplicació de la DA 3a EAC (simulació 1) i la segona, la hipòtesi de no-aplicació de la DA 3a EAC (simulació 2).

T. 12: Hipòtesi de balança fiscal de Catalunya amb el sector públic amb aplicació plena de la DA 3a EAC³⁵ (simulació 1)

	2007	2008	2009
Ingressos procedents de Catalunya	51.818	57.402	61.799
Despeses rebudes a Catalunya	36.292	40.573	45.604
Saldo	-15.526	-16.829	-16.195

35. Dèficit neutralitzat pel cycle econòmic, és a dir, assumint que el sector públic central actua amb pressupost equilibrat, sota el criteri de flux monetari.

% sobre el PIB	-7,9%	-8,3%	-8,3%
Diferencial respecte al dèficit real	0,2%	0,2%	0,1%

Font: elaboració pròpia

T. 13: Hipòtesi de balança fiscal de Catalunya amb el sector públic sense aplicació de la DA 3a EAC (simulació 2)

	2007	2008	2009
Ingressos procedents de Catalunya	51.818	57.402	61.799
Despeses rebudes a Catalunya	35.318	39.741	44.812
Saldo	-16.500	-17.661	-16.986
% sobre el PIB	-8,4%	-8,7%	-8,7%
Diferencial respecte al dèficit real	-0,3%	-0,2%	-0,3%

Font: elaboració pròpia

En conclusió, es pot apreciar com en la primera hipòtesi el dèficit respecte al dèficit real s'hauria reduït en 0,2 punts percentuals i en la segona s'hauria incrementat, aproximadament, un 0,3%. La diferència entre una aplicació plena i la no-aplicació seria, de mitjana, de 0,4 punts percentuals per als tres anys. La major part del dèficit fiscal prové de l'aplicació del model de finançament vigent. Si es té en compte que l'any 2009 fou el primer en què s'aplicà el nou acord de finançament, tot i l'avanç quantitatiu respecte als anteriors, juntament amb l'aplicació de la DA 3a EAC, s'evidencia que la inversió de l'Estat no ha repercutit en una millora significativa de la balança fiscal corresponent. Si es considera la hipòtesi de no-aplicació de la disposició, i es prenen com a base de càlcul les inversions efectuades per l'Estat en tot el territori, la liquidació hauria estat de 9.407 M d'euros per al període 2007-2009, 1.628 M d'euros menys dels realment percebuts (última columna de la taula 13).

8. Conclusions

La inversió en infraestructures té una incidència significativa sobre el creixement econòmic d'un territori. En el cas de Catalunya, la inversió directa de l'Estat s'ha situat per sota de la seva capacitat de generació

de riquesa. Això s'afegeix al fet que els diferents acords de finançament autonòmic han aportat menys recursos dels que li correspondria per la seva capacitat fiscal, cosa que incideix igualment en la inversió en infraestructures socials, és a dir, les que es relacionen directament amb les competències transferides.

En la línia dels diversos estudis teòrics i empírics realitzats, aquest article conclou d'entrada el caràcter positiu de la contribució del capital públic en el creixement econòmic durant el període 1995-2009, en la línia d'altres estudis que empenen el mateix procés metodològic. En el mateix àmbit territorial, a més, es constata l'obtenció d'una elasticitat producte del capital públic al voltant del 20%. Tanmateix, tenint en compte que la inversió de l'Estat en infraestructures públiques a Catalunya ha estat, de mitjana, inferior a la seva contribució al PIB estatal (un 5,5% en el període estudiat), aquesta "infrainversió" ha penalitzat el seu creixement econòmic. Això és així perquè la major part de la inversió en infraestructures públiques a Catalunya prové de l'assignació que fa l'Estat via PGE sota el criteri de redistribució i no d'eficiència, motiu pel qual Catalunya acumula un dèficit històric en la provisió d'infraestructures d'interès públic que, en el moment actual de crisi econòmica i financera, se suma a les restriccions pressupostàries del conjunt del sector públic.

Precisament, la DA 3a EAC, destinada a garantir temporalment un percentatge d'inversió de l'Estat en aquesta Comunitat Autònoma, hauria pogut servir per impactar positivament sobre la capacitat de generació de riquesa i per compensar, a partir del 2007, la "infrainversió" en estoc de capital públic estatal. Però això no ha estat així perquè, tot i la metodologia adoptada legalment i acordada bilateralment entre l'Estat i la Generalitat per al període 2007-2011, l'anàlisi de les dades d'execució pressupostària revelen el seu incompliment.

El fracàs en l'aplicació de la DA 3a EAC és constatable per diferents motius: en primer lloc, perquè entre els anys 2007 i 2009 ha estat necessari negociar anualment una part de la quantitat corresponent al que es preveu a la citada disposició i en els acords de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat. L'Estat no ha consignat pressupostàriament com a inversió territorialitzada l'equivalent al pes del PIB català sobre l'estatal. En segon lloc, perquè, tot i que l'acord sobre la metodologia de la DA 3a EAC compensa la desactivació normativa imposada per la STC 31/2010 i suposa un acord concurrent entre l'Estat i la Generalitat que obliga fins a l'any 2013, en realitat no han estat abonades les quantitats acordades. Finalment, en tercer lloc, l'impacte de l'aplicació

plena de la DA 3a EAC sobre el dèficit fiscal estructural de Catalunya no és significatiu, i es xifra en 0,4 punts percentuals.

Això hauria de ser tingut en compte per ser corregit en el marc de la negociació del nou sistema de finançament autonòmic a partir de 2013. Atès el marc econòmic actual i els reptes que ha d'abordar Catalunya de millora de la competitivitat i productivitat, el futur acord de finançament autonòmic hauria d'incorporar mecanismes que asseguressin la inversió en infraestructures productives, incloent-hi les de caràcter social: a) redefinint, amb vocació de permanència, la política d'inversions en infraestructures de l'Estat sobre la base de criteris d'eficiència, de forma que es destini a Catalunya un volum equivalent al seu pes en el PIB (entenent les grans dificultats que comportaria la restitució total del dèficit històric); i b) aconseguint una major quota de "corresponsabilitat fiscal" per part de les CA, tant en la despesa pública com en els ingressos tributaris, de manera que s'incrementés la seva capacitat de decisió amb l'objectiu d'augmentar l'eficiència en l'assignació dels recursos.

Bibliografia

- ARGIMÓN, P., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., MARTIN, M. i ROLDÁN, J. (1994), "Productividad e Infraestructuras en la Economía Española", *Moneda y Crédito*, 198: 207-252.
- ARGIMÓN, P., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (1997), "Efectos de la inversión en infraestructuras sobre la productividad y la renta de las CCAA. Especial referencia al transporte por carretera en Galicia", *Civitas*, 141-182.
- ASCHAUER, D.A. (1989), "Is Public Expenditure Productive", *Journal of Monetary Economics*, 23: 177-200.
- . (2000), "Public Capital and Economic Growth: Issues of Quantity, Finance and Efficiency", *Economic Development and Cultural Change*, 3: 391-406.
- BARRO, R.J. (1991), "Economic growth in a cross section of countries", *The Quarterly Journal of Economics*, 106: 407-430.
- BARRO, R.J. i SALA-I-MARTÍN, X. (1992), "Public Finance in Models of Economic Growth", *Journal of Economic Studies*, 59(4): 645-661.
- BASSOLS, M., BOSCH, N. i VILALTA, M. (2010), "El model de finançament autonòmic de 2009: descripció i valors", Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- BOSCH, N. i DURÁN, J.M. (2005), "Evolució del sistema de finançament de les CCAA en els últims 25 anys i perspectives de reforma", a "El finançament de les Comunitats Autònomes: polítiques tributàries i solidaritat interterritorial". Publicacions i Edicions de la UB, Barcelona.

- BOSCH, N. i VILALTA M. (2006), "Informe sobre el finançament de les CA", Departament d'Economia i Finances, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- CASTELLS, A. (1998), "Les relacions fiscals de Catalunya amb Espanya: algunes reflexions en el context europeu". A: *Catalunya i Espanya, una relació econòmica i fiscal a revisar*. Editorial Proa, 1998.
- CASTELLS, A. i SOLÉ, A. (2000), "Cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: Metodología y aplicación práctica", Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- DELGADO M.J. i ÁLVAREZ, I. (2003), "Capital público y eficiencia productiva: evidencia para la UE15". *Hacienda Pública Española*, 168: 27-43.
- DE LA FUENTE, A. (2002), "Infraestructuras y productividad: un panorama de la evidencia empírica", *Información Comercial Española, Revista de Economía*, 57: 29-40.
- . (2002), "Infraestructuras i política regional", *Nota d'Economia*, 73: 91-114.
- . (2003), "El impacto de los Fondos Estructurales: Convergencia real y cohesión interna", *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 165: 129-148.
- . (2010), "El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009", Instituto de Análisis Económico (CSIC), Barcelona.
- DÍAZ, C. i MARTÍNEZ, D. (2006), "Inversión pública y crecimiento económico: un panorama", *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 176:109-140.
- GARCÍA, M.A. (2006), "Liquidación del sistema de financiación autonómico en el ejercicio 2006", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (1995), "Infraestructuras, Productividad y Bienestar", *Investigaciones Económicas*, 19: 155-168.
- HERRERO, A. i MARTÍNEZ, J. (2007), "La nivelación en el marco de la financiación de las Comunidades Autónomas", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- HERRERO, A., RUIZ-HUERTA, J. i VIZÁN, C. (2010), "La reforma de la financiación autonómica de 2009", REAF, 11: 169-205.
- INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS (2008), "L'Estat Autonomètic 2007. Document conclusiu del seminari permanent de l'IEA". IEA, Barcelona.
- LABEAGA, J.M. (1999), "Autoregressive models with sample selectivity for panel data", *Analysis of Panels and Limited Dependent Variable Models*, C. Hsiao, K. Lahiri, Lung-Fei Lee and M.H. Pesaran (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- MAS, M., MAUDOS, J., PÉREZ, F. i URIEL, E. (1996), "Infraestructures and productivity in the Spanish regions", *Regional Studies*, 30: 641-649.
- MAS, M., PÉREZ, F. i URIEL, E. (2011), "El stock y los servicios del capital en España y su distribución territorial y sectorial (1964-2010)". *Documento de Trabajo*, 4, Fundación BBVA.

- MONTOLIO, D. i SOLÉ-OLLÉ, A. (2006), "La quantificació de les necessitats en infraestructures de transport a Catalunya", *Nota d'Economia*, 83-84: 31-49.
- PEÑA, D. (1990), "Cointegración y Reducción de Dimensionalidad en Series Temporales Multivariantes", *Cuadernos Económicos de ICE*, 44: 109-126.
- PÉREZ, C. (2006), *Econometría de las Series Temporales*, Madrid, Prentice-Hall.
- RAURICH, X. i SALA, H. (2006), "L'impacte econòmic de la inversió pública a Catalunya: una aproximació desagregada". *Nota d'Economia*, 83-84: 9-30.
- RIDAO, J. (2012), *Curs de Dret Públic de Catalunya*, Columna-EAPC, Barcelona.
- ROS, J., TREMOSA, R. i PONS, J. (2003), "Capital públic i dèficit fiscal: l'impacte sobre l'economia catalana", *Nota d'Economia*, 75: 103-116.
- SALINAS, P. (2011), "L'estoc de capital públic a Catalunya". *Papers de Treball XI*, Generalitat de Catalunya.
- SÁNCHEZ, E. (2002), "Evolució de la inversió pressupostada per les administracions públiques a Catalunya, 1981-2002", *Nota d'Economia*, 73: 43-54.
- . (2006), "La inversió de l'Estat en infraestructures, per comunitats autònomes", *Nota d'Economia*, 83-84: 51-67.
- TORRES-CHACÓN, J.L. (2009), "Capital público y crecimiento económico en España 1980-2004", *Hacienda Pública Española*, 188: 31-54.

Webgrafia

Agencia Tributaria: <http://www.agenciatributaria.es>

Butlletí Oficial de l'Estat: <http://www.boe.es>

Fundación BBVA:
<http://www.fbbva.es/TLFU/microsites/stock08/fbbva>

Generalitat de Catalunya:
<http://www20.gencat.cat/portal/site/economia>

Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE):
<http://www.ivie.es/banco/stock2.php#a1>

Instituto Nacional de Estadística: <http://www.ine.es>

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas:
<http://www.minhap.gob.es>

Ministerio de Fomento: <http://www.fomento.gob.es>

Annex 1

Prova d'*Effects-Likelihood Ratio* (els p-valors menors que 0,05 permeten afirmar que els efectes fixos de les CA són diferents amb un 95% de confiança).

Model	Effects Test	Statistic	d.f.	Prob.
Model 1	Cross-section F	1.762371	(17,231)	0.0339
	Cross-section Chi- square	30.731556	17	0.0215
Model 2	Cross-section F	5.055624	(17,232)	0.0000
	Cross-section Chi-square	79.416030	17	0.0000
Model 3	Cross-section F	2.125709	(17,232)	0.0069
	Cross-section Chi-square	36.479742	17	0.0040
Model 4	Cross-section F	3.543843	(17,232)	0.0000
	Cross-section Chi-square	58.175768	17	0.0000

Annex 2

Prova de Levin, Lin & Chut (test LLC) (els p-valors són molt petits, cosa que indica que no existeixen arrels unitàries i els residus són estacionaris).

Model	Method	Statistic	Prob	Cross-sections	Obs
Model 1	Levin, Lin & Chut	-8.20300	0.0000	18	216
Model 2	Levin, Lin & Chut	-9.40708	0.0000	18	216
Model 3	Levin, Lin & Chut	-6.70589	0.0000	18	216
Model 4	Levin, Lin & Chut	-7.70258	0.0000	18	216

Annex 3

Proves de Bartlett i Levene (els p-valors presenten valors superiors a 0,05 i s'accepta la igualtat de variàncies residual en les diferents seccions creuades).

Model	Method	df	Value	Probability
Model 1	Bartlett	4	2.400551	0.6625
	Levene	(4,247)	1.997991	0.0954
Model 2	Bartlett	3	4.692154	0.1958
	Levene	(3,248)	1.792037	0.1492
Model 3	Bartlett	3	2.387258	0.4960
	Levene	(3,248)	1.0114658	0.3868
Model 4	Bartlett	3	2.051322	0.5618
	Levene	(3,248)	1.595840	0.1909

RESUM

En l'actual context de crisi econòmica i financera, les restriccions pressupostàries del sector públic afecten severament la provisió d'infraestructures. A més, alguns territoris dinàmics econòmicament, com Catalunya, en resulten doblement afectats, perquè la inversió de l'Estat ha sigut, de mitjana, inferior a la seva contribució al PIB estatal (un 5,5% en el període 1995-2009), de manera que aquesta «infrainversió» ha penalitzat el seu creixement econòmic. En aquest sentit, la disposició addicional tercera (DA 3a) de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC), destinada a garantir temporalment un percentatge d'inversió de l'Estat en aquesta Comunitat, hauria pogut servir per mantenir i fins ampliar la capacitat de generació de riquesa i compensar la manca d'inversió acumulada en estoc de capital públic estatal dels últims anys. Tanmateix, això no ha estat així perquè, tot i la metodologia adoptada normativament i acordada bilateralment entre l'Estat i la Generalitat per al període 2007-2011, l'anàlisi de les dades d'execució pressupostària revelen el seu incompliment i la necessitat de revisar-la en el marc del nou sistema de finançament a partir de 2013.

Paraules clau: disposició addicional tercera de l'Estatut d'autonomia de Catalunya; inversió; infraestructures.

RESUMEN

En el actual contexto de crisis económica y financiera, las restricciones presupuestarias del sector público afectan severamente a la provisión de infraestructuras. Además, algunos territorios dinámicos económicamente, como Cataluña, resultan doblemente afectados, porque la inversión del Estado ha sido, de media, inferior a su contribución al PIB estatal (un 5,5% en el período 1995-2009), de manera que esta «infrainversión» ha penalizado su crecimiento económico. En este sentido, la disposición adicional tercera (DA 3ª) del Estatuto de autonomía de Cataluña (EAC), destinada a garantizar temporalmente un porcentaje de inversión del Estado en esta Comunidad, habría podido servir para mantener y hasta ampliar la capacidad de generación de riqueza y compensar la falta de inversión acumulada en stock de capital público estatal de los últimos años. Sin embargo, esto no ha sido así porque, a pesar de la metodología adoptada normativamente y acordada bilateralmente entre el Estado y la Generalitat para el período 2007-2011, el análisis de los datos de ejecución presupuestaria revela su incumplimiento

y la necesidad de revisarla en el marco del nuevo sistema de financiación a partir de 2013.

Palabras clave: disposición adicional tercera del Estatuto de autonomía de Cataluña; inversión; infraestructuras.

ABSTRACT

In the current context of economic and financial crisis, the constraint of the public sector budget severely affects the provision of infrastructures in Spain. In addition, some economically dynamic regions, such as Catalonia, are doubly affected, because Central Government's investments in these regions have been, in average, lower than the contribution these regions make to the Spanish GDP (5.5% from 1995 to 2009). Consequently, such infra-investment has ended up being a burden to their economic growth. In this sense, the third additional clause of the Statute of Autonomy of Catalonia (EAC), addressed to temporarily secure a share of Central Government's investment in this region, could have served both to maintain and even expand the capacity to generate wealth, and to compensate for the accumulated lack of public investment. However, such an effect has not happened. Thus, the analysis of the data of the budget execution of the same period reveals a breach of that provision, even though the methodology for the implementation of such clause for the period 2007-2011 was negotiated and agreed by both the Catalan and the Central Government.

Keywords: third additional provision of the Statute of Autonomy of Catalonia; investment; infrastructure.