

# **Per un blindatge de la inversió pressupostada en infraestructures**

Abril de 2019

## 0. Introducció

A Catalunya estem acostumats a rebre menys inversions de l'Estat del que els catalans creuen que els pertoquen, per una doble via:

- d'una banda, és pràcticament una constant que els pressupostos de l'Estat en matèria d'inversió en infraestructures estan per sota del que correspondria prenent com a referència qualsevol indicador demogràfic i econòmic;
- de l'altra, les inversions previstes només s'executen en una part, un fenomen que es repeteix relativament a nivell global i també a nivell territorial, essent també en aquest cas Catalunya un lloc en què el grau d'execució pressupostària és crònicament baix.

La realitat de la inversió pública és aquesta, malgrat que molt sovint a Catalunya es reben promeses d'inversions multimilionàries que després, en la pràctica, només una petita part es reflecteixen a nivell pressupostari; i d'aquí a l'execució encara s'hi afegeix un altre factor corrector, perquè, com hem dit, el grau d'execució és impròpiament baix.

En aquest document fem un breu repàs dels aspectes indicats, i també fem un conjunt breu de propostes, una de les quals fa referència a la necessitat que els pressupostos s'executin.

Amb perspectiva empresarial és pràcticament inconcebible que els pressupostos d'inversió anuals i plurianuals de les nostres empreses poguessin enregistrar les desviacions a la baixa que enregistren els pressupostos generals de l'Estat. Sigui per manca de recursos, sigui per falta d'una deguda planificació dels projectes, entre altres raons, ja resulta normal que l'Estat inverteixi només al voltant de 2/3 d'allò que tenia previst en el seu pressupost. A l'entendre de la lògica empresarial aquest grau de compliment seria un fracàs continuat que tindria conseqüències sobre l'equip directiu, perquè, o bé planifica malament o bé executa malament.

## 1. Conceptes pressupostaris bàsics

El pressupost d'un poder públic, des del govern de l'Estat fins al de l'ajuntament més petit, consisteix en una assignació anticipada de recursos que relaciona unes necessitats de despesa amb una disponibilitat de fons per a fer-les possibles. En altres paraules, són les obligacions concretes (en terme de despeses) que com a màxim es poden reconèixer, i dels drets (ingressos) que es preveuen en un any determinat.

Els camps previsionals que cobreixen els pressupostos, com per exemple els de l'Estat, són molt variats, tant des del punt de vista dels ingressos (impostos) com de les despeses (sanitat, educació, seguretat, justícia, acció social, etcètera).

Tots ells ens resulten habituals, com també ens ho resulta el de la inversió pública de capital. És a aquesta darrera, i específicament la de l'Estat espanyol, que dediquem la nostra atenció en aquest INFORMES PIMEC.

## 1.1 El pressupost: norma legal i document polític<sup>1</sup>

El pressupost és una norma legal que aprova el Parlament de l'Estat, les Corts Generals en el nostre cas. Generalment s'aprova a final d'any, de cara a la seva aplicació en l'exercici següent.

La norma estableix els mitjans legals d'autorització i de control de despeses i ingressos, tot assignant recursos financers a destinacions específiques. No es tracta només d'un document comptable sinó que és implícitament un document sobre polítiques, que integra les opcions socials i polítiques en un any concret.

Encara que a Espanya no s'hi presta massa atenció, assegurar que el pressupost s'executa efectivament en els termes en què ha estat aprovat és un aspecte fonamental de la bona gestió del diner públic i de la tasca que han de fer els càrrecs electes.

La despesa es pot classificar de múltiples maneres (per programes, per ministeris, etc.). A nosaltres en aquest document ens interessa específicament el compromís adquirit a nivell pressupostari en l'àmbit de la inversió pública real de l'Estat, que en una bona part consisteix en infraestructures.

En teoria, i en el món de l'empresa això és prou conegut, els pressupostos són una referència que no sempre es compleix de manera totalment exacta. Al llarg de la seva implementació es produeixen canvis de circumstàncies, raó per la qual és necessària una certa flexibilitat. Ara bé, si es donen grans diferències entre el que s'ha pressupostat i el que s'ha executat, vol dir que no s'hauran acomplert els objectius que s'havien fixat. I això vol dir que s'hauran produït o bé excessos de despesa o bé que no s'ha invertit allò que estava previst. En la pràctica, uns pressupostos teòricament ben formulats resulten un fracàs si a l'hora d'aplicar-los s'hi produeixen desviacions rellevants.

De fet, és un objectiu general de la gestió pressupostària que:

- a) les desviacions respecte a allò pressupostat siguin les mínimes possible,
- b) que en cas d'introduir-se modificacions pressupostàries, siguin ben estudiades, documentades, transparents i mantinguin els objectius fixats pel govern.

---

<sup>1</sup> En aquest apartat i en el següent seguim en bona part els documents del World Bank Group *Budget Execution: overview*, que es poden trobar a [www1.worldbank.org](http://www1.worldbank.org), i el de l'OECD *Draft recommendation of the OECD Council on The Principles of Budgetary Governances*, <http://www.oecd.org/governance/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf>.

Lamentablement l'experiència en l'àmbit de la inversió del sector públic posa en relleu grans desviacions que es produeixen de manera sistemàtica, com veurem més endavant. I no només això, sinó que no sempre és clar que la inversió pública es pressuposti amb els criteris que estableixen els cànons.

## **1.2 Criteris per elaborar pressupostos d'inversió pública**

La planificació d'inversió pública, que per naturalesa té un impacte molt més enllà dels pressupostos anuals, hauria de descansar sempre sobre valoracions al màxim acurades possible de les necessitats de desenvolupament de les infraestructures que té el país i de les prioritats sectorials i socials.

En l'elaboració dels pressupostos d'inversió pública estatal s'haurien de considerar algunes qüestions que són de manual:

- En primer lloc, una estimació dels costos i dels beneficis que s'obtindran de la inversió proposada.
- En segon lloc, preguntar-se si en el llarg termini ens podem permetre la inversió proposada tenint presents el nivell d'ús, els costos operatius, el cost del manteniment, etcètera.
- En tercer lloc, si el projecte que es pressuposta és prioritari respecte a altres projectes.
- Finalment, el valor que s'obté de la inversió.

A la preparació dels pressupostos d'inversió pública li són aplicables els criteris que caldria aplicar en la resta d'àmbits pressupostaris, però potser en major grau atesa la incidència a llarg termini de les actuacions que comporta. Ens referim al fet que el debat sobre inversió pública hauria de ser inclusiu, participatiu i realista amb els agents econòmics implicats, entre els quals hauria de figurar, lògicament, el món empresarial, a través de les vies pertinents.

Un cop aprovats els pressupostos d'inversió, també li són aplicables els criteris generals d'execució: s'haurien d'implementar, és a dir, complir de manera plena i fidel, amb les mínimes desviacions possibles, degudament aprovades parlamentàriament. I naturalment, és necessari disposar d'informes d'execució pressupostària, incloent-hi auditories durant l'any i de final d'any. Aquests informes haurien de ser eines útils per a valorar els resultats i per a considerar de manera més acurada el valor generat respecte al diner invertit, tan necessari per a futurs pressupostos.

## 2. Compromisos i incompliments en infraestructures

La inversió pública a Catalunya acumula una gran quantitat de promeses per part de polítics que, de tant en tant, anuncien inversions multimilionàries per a compensar dèficits acumulats d'inversió de tot tipus: viàries, ferroviàries, portuàries, aeroportuàries...

Hi ha institucions, com la Cambra de Comerç, que fan un seguiment continuat d'aquest tema, tot denunciant incompliments tant de promeses com de pressupostos<sup>2</sup>. En el darrer treball que ha publicat titulat *30 anys d'inversions en infraestructures de mobilitat a Catalunya*, presentat en el 3r Congrés d'Economia i Empresa de Catalunya l'any 2108, es posen en relleu alguns aspectes que ens interessen en aquest INFORMES, i que reproduïm literalment:

*“Si ens referim específicament a la inversió realitzada per l'Estat a Catalunya, s'observa que, al llarg de la darrera dècada, l'esforç inversor a Catalunya ha estat sistemàticament menor al seu pes econòmic en el conjunt de l'economia espanyola. A més, la tendència descendent que s'inicia el 2012 no fa més que incrementar el diferencial entre Catalunya i la resta de comunitats. Concretament, segons dades pressupostades, l'Estat hauria invertit en infraestructures a Catalunya el 10,6% de la inversió real regionalitzada el 2016, força inferior al 18,9% que representa el PIB de Catalunya en el conjunt d'Espanya. Tal com s'observa al Gràfic 1, al llarg de tota la sèrie disponible homogènia, cap any s'ha superat la barrera del 16% (equivalent al pes poblacional de Catalunya a l'Estat), quedant així sempre per sota del pes econòmic de Catalunya.*

*A més, cal tenir en compte que les dades d'inversió pressupostada acostumen a sobreestimar la inversió real, atenent al baix grau d'execució que ha caracteritzat la inversió en infraestructures de l'Estat a Catalunya. Així ha succeït any rere any durant la darrera dècada, a excepció únicament de l'any 2012, quan es va executar per sobre del pressupostat per l'acabament de les obres del tren d'alta velocitat fins a la frontera francesa. Però la tònica habitual, tal com es pot veure al Gràfic 2, és que el grau d'execució de la inversió a Catalunya sigui inferior al del conjunt de la inversió regionalitzada.*

*La inversió territorialitzada del Grup Foment<sup>3</sup> (que és assimilable al concepte d'infraestructures de transport) representa aproximadament el 84% de la inversió total que realitza l'Estat a Catalunya. Segons Poveda i Rovira (2014), durant el període 2004-2012, el grau d'execució del Grup Foment a Catalunya havia estat, en mitjana anual, del 82%, inferior respecte al 87% del conjunt de comunitats. Els anys posteriors, el grau d'execució ha caigut fins al 65% el 2013, 59% el 2015 i 53% el 2016, el percentatge d'execució més baix de la sèrie històrica (tenint present que no hi ha dades publicades per al 2014).*

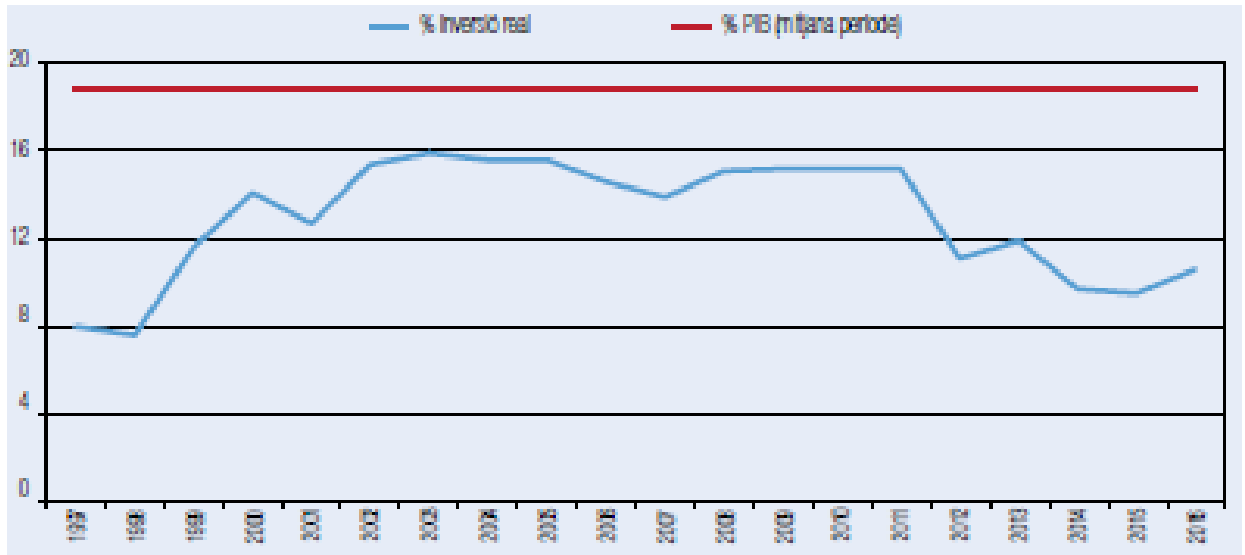
*La Generalitat de Catalunya no publica informació desagregada per tipus d'inversió, però el grau d'execució de la inversió real total en el període 2004-2014*

<sup>2</sup> <https://www.cambrabcn.org/que-t-oferim/estudis-economic-i-d-infraestructures>

<sup>3</sup> Es refereix a organismes i empreses del MInisterio de Foment.

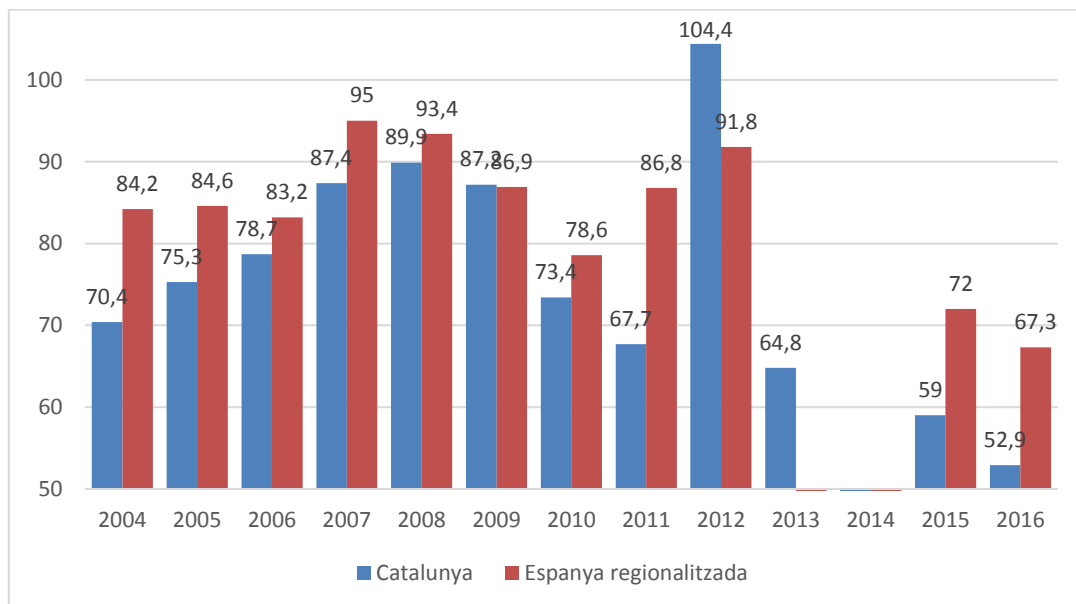
ha estat de mitjana un 94%, força superior al 76% del Grup Foment de l'Estat per al període 2004-2016.”

**Gràfic 1. Inversió real pressupostada de l'Estat a Catalunya**



Font: Cambra de Comerç, 30 anys d'inversions en infraestructures de mobilitat a Catalunya.

**Gràfic 2. Grau d'execució de la Inversió de l'Estat en infraestructures a Catalunya**



Font: Cambra de Comerç, 30 anys d'inversions en infraestructures de mobilitat a Catalunya.

La Generalitat, per la seva banda, també ve efectuant càlculs sobre el grau d'inversió i la seva execució. Segons la institució, la inversió de l'Estat a Catalunya en els darrers 27 anys (1989 a 2016) ha estat del 12% de tot l'Estat,

amb una mitjana els darrers 5 anys (2012-2017) del 10,34%. Tant un percentatge com l'altre estan molt per sota del pes de la població catalana en el total espanyol (16,3%) i són molt inferiors al pes del PIB (19,1%).<sup>4</sup>

En la mateixa línia, en aquest cas centrada en les inversions del grup del Ministeri de Foment, la Generalitat ha elaborat el compliment anual de les inversions pressupostades des de 2001 fins a 2017, que queden recollides a Taula 1. La inversió liquidada pràcticament no para de disminuir en valors absoluts des del 2008 i el percentatge d'execució és, de mitjana, un 77,7%<sup>5</sup>.

**Taula 1. Inversió real a Catalunya del grup del Ministeri de Foment, 2001-2017**

	Inversió pressupostada total Estat a Catalunya	Inversió pressupostada grup Foment* a Catalunya	% Inversió press. grup Foment vs Total Estat	Inversió Liquidada grup Foment a Catalunya	% Execució inversió grup Foment a Catalunya
2001	1.610.328	1.375.578	85,4	1.024.413	74,5
2002	2.034.310	1.737.181	85,4	1.332.840	76,7
2003	2.556.820	2.199.862	86,0	1.534.787	69,8
2004	2.740.220	2.218.957	81,0	1.563.079	70,4
2005	2.785.370	2.216.455	79,6	1.668.665	75,3
2006	2.878.041	2.487.804	86,4	1.957.187	78,7
2007	2.957.739	2.527.887	85,5	2.208.262	87,4
2008	3.727.837	3.049.679	81,8	2.741.681	89,9
2009	3.790.561	3.151.245	83,1	2.746.928	87,2
2010	3.625.894	3.105.803	85,7	2.280.080	73,4
2011	2.548.448	2.213.731	86,9	1.498.256	67,7
2012	1.414.514	1.147.535	81,1	1.213.861	105,8
2013	1.267.053	1.042.172	82,3	675.085	64,8
2014	948.891	788.198	83,1	491.628	62,4
2015	1.068.825	953.943	89,3	465.860	48,8
2016	1.178.971	1.012.374	85,9	613.932	60,6
2017	1.149.578	1.015.483	88,3	nd	nd

Les dades disponibles més recents en aquesta matèria relatives a l'any 2018 van quedar recollides en la proposta de Pressupostos Generals de l'Estat per al 2019, que finalment no es van aprovar. En aquest document figuren les inversions territorialitzades pressupostades per al 2018 i la previsió de les que hauran estat efectivament realitzades a Catalunya, amb detall provincial i per entitats.

La inversió real pressupostada per a Catalunya el 2018 sumava 1.097,9 milions d'euros, corresponents a les entitats que s'especifiquen a la Taula 2. Les dues inversions més importants corresponien a ADIF i a ADIF Alta Velocitat, amb uns 250 milions cadascuna. Per a la primera es preveia un grau d'execució del 38%; per a la segona, del 61%.

<sup>4</sup>[http://economia.gencat.cat/web/.content/70\\_analisi\\_finances\\_publicques\\_financament\\_autonomic/arxius/inversiopublica/La\\_inversio\\_de\\_Estat\\_a\\_Catalunya/fomentliqcatreg.pdf](http://economia.gencat.cat/web/.content/70_analisi_finances_publicques_financament_autonomic/arxius/inversiopublica/La_inversio_de_Estat_a_Catalunya/fomentliqcatreg.pdf)

<sup>5</sup>[http://economia.gencat.cat/web/.content/70\\_analisi\\_finances\\_publicques\\_financament\\_autonomic/arxius/inversiopublica/La\\_inversio\\_de\\_Estat\\_a\\_Catalunya/estatifoment.pdf](http://economia.gencat.cat/web/.content/70_analisi_finances_publicques_financament_autonomic/arxius/inversiopublica/La_inversio_de_Estat_a_Catalunya/estatifoment.pdf)

La següen en importància les inversions pressupostades per part de Ports de l'Estat, Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre (SEITTSA) i Renfe. El grau d'execució d'inversions que es preveia en aquests casos és, respectivament, del 66%, 63% i 99%.

En altres inversions d'un volum considerable com ara Centro Intermodal de Logística, SA (CILSA) (64,7 milions) i ENAIRE (antiga AENA, responsable d'aeroports) (65,5 milions) es preveia un nivell d'execució del 26% en el primer cas, i del 100% en el segon.

**Taula 2. Pressupost d'inversions en infraestructures a Catalunya 2018 i previsió d'execució**

ENTITAT	PRESSUPOST 2018	INVERSIÓ PREVISIÓ 2018	% EXECUCIÓ
ACUAMED	30.122	24.498	81%
CILSA	64.739	17.085	26%
CONSORCIO DE LA ZONA FRANCA	18.778	18.778	100%
CRTVE	6.143	4.089	67%
ENRESA	3.122	4.580	147%
ENAIRE (GRUPO)	65.496	65.492	100%
ADIF	257.012	97.675	38%
ADIF ALTA VELOCITAT	245.988	150.596	61%
FUNDACIÓN FERROCARRILES ESPAÑOLES	1.632	1.599	98%
PARADORS DE L'ESTAT	2.650	5.995	226%
PORTS DE L'ESTAT	143.489	95.404	66%
RENFE	100.271	99.162	99%
SEITT	138.076	86.719	63%
SEPI	16.411	21.589	132%
ACUAES	3.672	98	3%
WORLD TRADE CENTER BARCELONA	278	583	210%
<b>TOTAL ENTITATS</b>	<b>1.097.879</b>	<b>693.942</b>	<b>63,2%</b>

Font: Proposta de Pressupostos Generals de l'Estat per a 2019.

El detall per províncies de les inversions pressupostades i la previsió de la seva execució queda recollit a la Taula 3. Com s'hi pot observar, la major part de la inversió prevista era a Barcelona i a Tarragona. El grau d'execució més baix es dona a Tarragona i també a Lleida, província destinatària de tan sols l'1,3% pressupostat per a Catalunya.

En aquest punt val la pena destacar a manera d'exemple el cas dels incompliments en comarques com ara el Baix Llobregat, que ha estat el factor pel qual PIMEC ha impulsat la Taula d'Infraestructures del Baix Llobregat per a



fer un seguiment de les inversions planificades en infraestructures que són clau pel territori.<sup>6</sup>

**Taula 2. Pressupost d'inversions en infraestructures a Catalunya 2018 i previsió d'execució per províncies**

DEMARCACIÓ	PRESSUPOST 2018	%	INVERSIÓ PREVISIÓ 2018	%	% EXECUCIÓ
Barcelona	752.800	68,6%	487.427	70,2%	64,7%
Girona	90.900	8,3%	60.447	8,7%	66,5%
Lleida	14.334	1,3%	7.240	1,0%	50,5%
Tarragona	239.845	21,8%	138.828	20,0%	57,9%
<b>CATALUNYA</b>	<b>1.097.879</b>	<b>100,0%</b>	<b>693.942</b>	<b>100,0%</b>	<b>63,2%</b>

Font: Proposta de Pressupostos Generals de l'Estat per al 2019.

### 3. Quina hauria de ser la inversió en infraestructures a Catalunya?

Tal com hem indicat en l'apartat anterior, la decisió sobre quant i en què invertir per part del sector públic estatal és una decisió política que hauria d'aplicar criteris de bona gestió i bona planificació. Les empreses es veuen obligades a fer-ho sistemàticament. Decideixen inversions en funció d'objectius i de rendibilitat econòmica. El sector públic ha d'afegir en els considerants la rendibilitat social, sense deixar de ser un exercici amb un alt grau de component econòmic.

No direm pas quin ha de ser el volum d'inversió que ha de destinar el sector públic a les infraestructures, sigui per crear-ne de noves o sigui per mantenir les existents. El que sí que podem dir és que cal vetllar per les infraestructures al servei del sistema productiu, perquè són les que ajuden a generar riquesa (en el mitjà i llarg termini).

Tampoc podem dir a quin territori cal invertir, perquè això també forma part de la decisió política. El que sí que hem de fer notar és que quan continuadament la inversió en un territori s'allunya dels percentatges que són raonables, hi ha algun problema. Ja hem vist que la inversió real a Catalunya és crònicament baixa en relació al pes de l'economia catalana sobre el conjunt estatal.

Per compensar en certa manera el greuge històric, la Disposició Addicional Tercera de l'Estatut de Catalunya 2006 (DT3 en endavant) establí que, durant un període de set anys, l'Estat havia d'invertir en infraestructures a Catalunya

<sup>6</sup> <https://www.pimec.org/ca/institucio/sala-premsa/notes-premsa/es-constitueix-aula-dinfraestructures-del-baix-llobregat>. Alguns exemples d'incompliments són aquests: B-40 entre Olesa de Montserrat i Viladecavalls, la variant de Vallirana, la connexió de la Ronda Litoral amb la C-32 a Sant Boi, la llançadora de Rodalies fins la T1, el Pla Director Urbanístic d'Infraestructures de la ròtula Martorell-Abdera, o el tram-BUS Cornellà - Castelldefels.

un percentatge equivalent al pes de l'economia catalana sobre el total. Per quines vies? Tres: inversions directes de l'Estat, transferències de capital a la Generalitat o a ens locals de Catalunya, o en altres tipus d'actuacions com l'alliberament de peatges.

El compromís era temporal (set anys) i preveia múltiples clàusules de garantia, però no es va complir: la Generalitat ha denunciat que els incompliments es xifren en 3.710 milions (759 milions del 2008 i 2.951 milions corresponents al període 2009-2013). A aquests incompliments cal afegir-hi que la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut estableix que una llei orgànica com l'Estatut no es pot imposar sobre el criteri de les Corts Generals, que sancionen els pressupostos. Així doncs, l'Estatut no obliga l'Estat a invertir una xifra determinada ni una proporció determinada de les inversions reals. El cert, no obstant això, és que aquell pacte polític per set anys tampoc no es va complir.

PIMEC no pretén valorar en aquest document quin ha de ser l'import de les inversions en infraestructures a Catalunya, més enllà de considerar que s'hauria de correspondre amb el pes de l'economia catalana i amb les necessitats de futur en matèria d'infraestructures. Però som davant de decisions polítiques i, per tant, no ens correspon indicar ni imports ni destinacions, més enllà del que hem comentat en l'epígraf 2 d'aquest document sobre criteris a aplicar en l'elaboració pressupostària d'inversions.

El que sí que considerem exigible és que, quan en uns pressupostos es preveuen unes inversions, aquestes s'executin. I que pel que fa a les que no s'executen pels motius que sigui, que s'asseguri que els recursos que s'hi havien previst quedin compromesos.

#### **4. Propostes de PIMEC sobre pressupostos i execució pressupostària en matèria d'infraestructures**

PIMEC considera que la inversió real de l'Estat a Catalunya presenta greus mancances vinculades amb l'elaboració dels pressupostos i amb la seva execució. Per tant caldria corregir aquesta situació, raó per la qual fem les propostes següents:

- Catalunya hauria de ser tractada en els pressupostos d'inversió real de l'Estat amb una major correspondència amb el seu pes demogràfic i econòmic i, també, amb el seu potencial de creixement. No és lògic que una població que representa més del 16% del total espanyol i que genera més del 19% del PIB hagi rebut, en els darrers 27 anys, el 12% de mitjana de la inversió pública real, o del 10,3% en els darrers cinc anys.
- Un cop pressupostades les inversions, cal executar-les: la mitjana d'execució del grup Ministeri de Foment (que representa el 84% de la inversió total de l'Estat a Catalunya) dels darrers 17 anys és del 77,7% del

pressupostat. Cada any s'ha deixat d'executar el 22,3% del que estava pressupostat, és a dir, que pràcticament és com si cada quatre-cinc anys la inversió fos igual a 0.

- Els compromisos adquirits de manera ferma cal complir-los. La DA3 de l'Estatut de 2006 relativa a les inversions entre 2007 i 2013 no s'ha acomplert. A novembre de 2017 el Tribunal Suprem va determinar que l'Estat havia de pagar a la Generalitat 759 milions pel no compliment de la citada disposició l'any 2008. Queden pendents la resta d'anys fins a una xifra superior a 3.200 milions d'euros.
- En anys posteriors als que estableix la DA3 de l'Estatut s'ha seguit mantenint una molt baixa execució pressupostària. El 2018, per exemple, només fou del 63%.
- PIMEC proposa establir garanties d'execució de les inversions de l'Estat, tant a Catalunya com a la resta de territoris de l'Estat. Una possibilitat relativament senzilla de resoldre-ho seria incorporar a la Llei General Pressupostària (L.47/2003) una disposició per garantir que s'acompleixi un percentatge mínim de les inversions pressupostades. Per exemple, que en el cas que no s'hagi invertit com a mínim el 90% d'allò pressupostat, es transfereixin a la comunitat autònoma afectada els recursos no invertits, tot comproment-se aquesta a invertir-los en infraestructures.