

Ofegament per endeutament (3): Evolució de la inversió estatal a Catalunya

written by Josep Lluís de Villasante | 6 de juliol de 2016

En anteriors articles hem analitzat l'[evolució de l'endeutament](#) i l'[evolució del PIB](#), en aquest ens centrarem en l'evolució de la inversió pública estatal a Catalunya.

La inversió de l'Estat i els seus organismes i empreses a Catalunya

Un dels secrets més ben guardats per l'Estat espanyol ha estat **la distribució de la inversió estatal per territoris**. Diferents autors han publicat un bon nombre de relacions parcials, confuses i amb classificacions no homogènies, per la qual cosa es fa difícil aconseguir una sèrie llarga amb dades oficials que evitin duplicitats o oblit (8).

Intentarem aquí resoldre el problema construint una sèrie històrica amb dades comparables i consistents basades, fonamentalment, en les liquidacions dels pressupostos estatals facilitades per la *Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)*.

Alguns comentaris previs:

a) L'acció inversora del sector públic estatal té una diversitat d'agents i un abast considerable i, segons les dades disponibles, es subdivideix en tres grans grups, del nucli central a agents més instrumentals:

- **Inversió de l'Estat, Organismes Autònoms (OAA) i altres organismes públics (inversió més directa)**. Formen part d'aquest grup: tots els *Ministerios, Consejo General del*

Poder Judicial, Cortes Generales, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, Jefatura de Tráfico, Instituto de Turismo de España, Consejo superior de Investigaciones Científicas, Instituto Cervantes, Agencia Estatal de Seguridad Aérea, Confederaciones Hidrográficas, Servicio Público de Empleo Estatal, Instituto Geológico y Minero, GIF, INE,
...

• **Inversió de les Societats Mercantils, fundacions estatals i altres (inversió més indirecta).** Formen part d'aquest grup: *ADIF Alta Velocidad, ADIF, CESCE, Paradores de Turismo de España, Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, Centro Intermodal de Logística, Puertos del Estado y Autoridades Portuarias, ENRESA, Corporación de Radio y Televisión Española, IDAE, SEGIPSA, SEITTSa, ACUAES, ACUAMED, SIEPSA, GRUPO RENFE-OPERADORA, ...*

• **Inversió d'entitats del sector públic administratiu i fons sense personalitat jurídica (inversió més indirecta).** Formen part d'aquest grup: *Centro de Investigación Biomédica en Red, Comisión Nacional del Mercado de Valores, Casa Árabe, Casa del Mediterráneo, Centro Sefarad-Israel, Consorcio Barcelona Supercomputing Center, Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo, Consorcio para la Zona Especial Canaria, Instituto de Astrofísica de Canarias, ...*

b) L'article 60 de la Llei 2/2008, de 23 de desembre, de *Presupuestos Generales del Estado* per a l'any 2009, estableix l'obligatorietat de proporcionar la informació del grau d'execució de la inversió de l'Estat per CCAA. Significa un avenç en relació amb els anys anteriors, ja que la IGAE presenta aquestes dades en relació amb l'execució del pressupost liquidat (obligacions concretes) per a l'Administració Central de l'Estat i els seus 00.AA, cosa que permet disposar d'una sèrie homogènia només d'aquesta part de

la inversió des de l'any 2009.

Tot i amb això, la resta de la inversió estatal realitzada més indirectament per societats mercantils, fundacions, consorcis, altres entitats del sector públic administratiu... d'anys anteriors, es pot obtenir si s'aplica la mateixa metodologia que aplica la IGAE al 2015 (primer any amb dades completes) cap enrere, però cal submergir-se en el detall dels pressupostos de l'estat de cada any (9).

c) Hi ha un garbuix considerable entre les dades d'inversió que es presenten distribuïdes per CCAA en els PGE i la inversió que s'acaba fent. Existeixen moltes modificacions i ampliacions de crèdit que no fan bones les dades que s'aproven inicialment en relació amb les que es pot deduir que s'acaben produint (que, en conjunt, sempre són menors).

d) A més, les diferents CCAA reben inversions de diferent manera en relació amb els tres grans grups d'organismes de l'apartat a) anterior. Així la inversió de les societats mercantils, fundacions estatals i altres és relativament molt més significatiu per a Catalunya que per a altres CCAA, les quals –en canvi– solen estar millor representades en la inversió directa de l'Estat i altres 00AA que no pas Catalunya.

Sembla com si **la inversió a Catalunya** hagi de quedar "relativament" **amagada** i instrumentar-se de manera més indirecta, a posteriori i de forma parcial, en l'aprovació inicial del Pressupostos Generals de l'Estat per a cada any (10).

A la taula 4 es mostra la desviació final entre les inversions estatals efectivament compromeses a final d'any i les pressupostades inicialment per tots els diferents organismes del Sector Públic estatal en territori de Catalunya (11). Reflectit en euros, seria l'equivalent a tot el que s'ha dit que es faria però s'acaba per no fer.

Taula 4: Desviaments entre inversions estatals realitzades i pressupostades inicialment a Catalunya i al conjunt d'Espanya (2009-2015)

DIFERÈNCIA ENTRE INVERSIONS REALITZADES I LES PRESSUPOSTADES INICIALMENT PEL SECTOR PÚBLIC ESTATAL				
A CATALUNYA				
en milers d'€				
ANY	Estat, OO.AA. i altres Organismes Públics	Societats mercantils estatals, fundacions estatals i altres Organismes públics	Entitats sector públic administratiu i fons sense personalitat jurídica	TOTAL
2009	121.222	-635.164	24.309	-489.633
2010	-114.007	-944.322	-12.904	-1.071.233
2011	-7.926	-679.025	-1.393	-688.344
2012	47.804	303.255	-4.604	346.455
2013	67.091	-428.324	-7.030	-368.263
2014	85.224	-165.507	1.890	-78.393
2015	40.555	-357.993	-2.643	-320.081
2009-2015	239.963	-2.907.080	-2.375	-2.669.492
TOTAL INVERSIONS ESPAÑA				
ANY	Estat, OO.AA. i altres Organismes Públics	Societats mercantils estatals, fundacions estatals i altres Organismes públics	Entitats sector públic administratiu i fons sense personalitat jurídica	TOTAL
2009	-44.868	-3.606.109	27.273	-3.623.704
2010	-1.696.507	-3.932.287	-35.393	-5.664.187
2011	40.997	-2.191.703	-45.759	-2.196.465
2012	1.729.450	-618.471	-6.265	1.104.714
2013	1.393.294	-2.321.807	-20.567	-949.080
2014	1.626.880	-1.475.704	-1.374	149.802
2015	1.403.890	-3.106.314	-12.941	-1.715.365
2009-2015	4.453.135	-17.252.395	-95.026	-12.894.286
Font: elaboració pròpia a partir de dades del <i>Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas</i> i la <i>Intervención General del Estado</i>				

Com es pot observar a la taula 4, les diferències i desviacions són força significatives. Si agafem el conjunt del període 2009-2015 s'acaba realitzant menys que el pressupostat inicialment, tot i amb algunes excepcions. A la taula anterior, per al conjunt del període 2009-2015, l'import de les inversions que han deixat de fer-se a Catalunya -malgrat

estar pressupostades- és de 2.669 milions d'euros, un **20,70% del total de l'import d'inversions no realitzades a Espanya** (més d'un de cada 5 euros no realitzats).

Curiosament, en la taula 4 anterior, pot observar-se com la inversió de l'Estat, OAAA i altres organismes públics tendeix a ser superior a la inicialment pressupostada (per a Catalunya i per a tothom), justament on Catalunya té un pes relatiu inferior, com veurem més endavant. En canvi, en les inversions més empresarials, d'ens i fons mai s'assoleix l'objectiu pressupostat, justament on Catalunya té un pes relatiu superior.

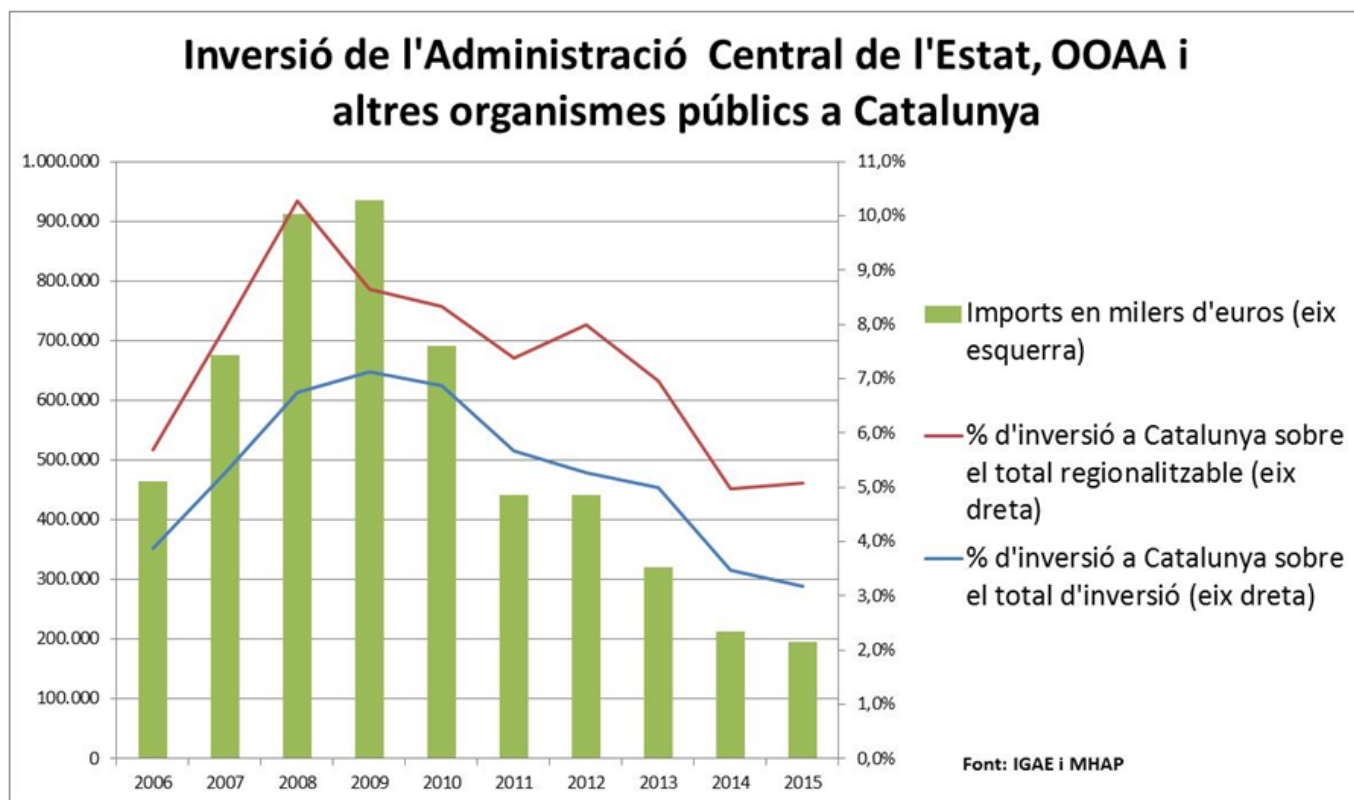
A continuació es resumeix en els gràfics 4, 5 i 6 les dades de la inversió del sector públic estatal a Catalunya, un per a cadascun dels tres grans grups d'agents públics estatals descrits a l'inici d'aquest article. És fàcil observar que com més indirecta és l'estructura estatal inversora respecte al nucli central administratiu estatal, la inversió a Catalunya té un pes creixent.

Sota cadascun d'aquests gràfics es troba també el volum d'inversió acumulada des de 2006 a 2015, subdividida en tres grups:

- Inversió regionalitzable: la que està localitzada en una determinada Comunitat Autònoma.
- Inversió no regionalitzable: normalment és la que es fa als serveis centrals, o de difícil imputació a un determinat territori en concret (a cops, però de forma molt residual, que afecta a varies CCAA però no a totes i no es pot regionalitzar).
- Inversió a l'estranger: la realitzada fora del territori del que avui és l'Estat espanyol (hi ha inversió de diversos tipus, no només relacionada amb ambaixades, i afecta principalment a diferents Ministeris i organismes que en depenen directament).

Al gràfic 4 es mostra només la inversió efectiva directa de l'Estat, OAAA i altres organismes públics des del 2006 al 2015 a Catalunya (nucli central).

Gràfic 4: Inversió a Catalunya de l'Administració Central de l'Estat i altres organismes públics (2006-2015)



En milers d'euros							
ANYS	A CATALUNYA (eix esquerra)	TOTAL INVERSIÓ REGIONALITZABLE	TOTAL INVERSIÓ NO REGIONALITZABLE	TOTAL INVERSIÓ ESTRANGER	TOTAL INVERSIÓ A ESPANYA	% d'inversió a Catalunya sobre el total regionalitzable (eix dreta)	% d'inversió a Catalunya sobre el total d'inversió (eix dreta)
2006-2015	5.292.139	68.911.740	24.449.212	3.124.991	96.485.944	7,7%	5,5%

Des del 2009, amb 935 milions d'euros, la inversió directa ha anat decreixent fins als 196 milions d'euros del 2015. Aquesta reducció no és només conseqüència dels menors imports globalment invertits sinó, a més, el percentatge de la inversió total amb destí a Catalunya s'ha reduït fins un molt minso **3,2% del total de la inversió directa** feta per l'Administració Central de l'Estat (un 5,0%, si només es considera la inversió regionalitzable).

En el conjunt del període considerat, 2006-2015, el percentatge d'inversió de Catalunya sobre la inversió regionalitzable és d'un 7,7%. Si es considera la inversió a Catalunya sobre el total de la inversió (inclosa la de l'estranger, la no regionalitzable i la realitzada als serveis centrals), aquest percentatge es redueix només al 5,5%.

Sembla com si l'Estat "no pugui" o "no vulgui" comprometre's a reflectir, en la Llei dels Pressupostos Generals de l'Estat de cada any, un nivell mínimament raonable d'inversió directa destinada a Catalunya per part dels organismes més centrals de forma transparent. Com veurem més endavant, aquest **clamorós dèficit d'inversió** directa tampoc arriba a compensar-se amb les inversions a Catalunya de forma indirecta.

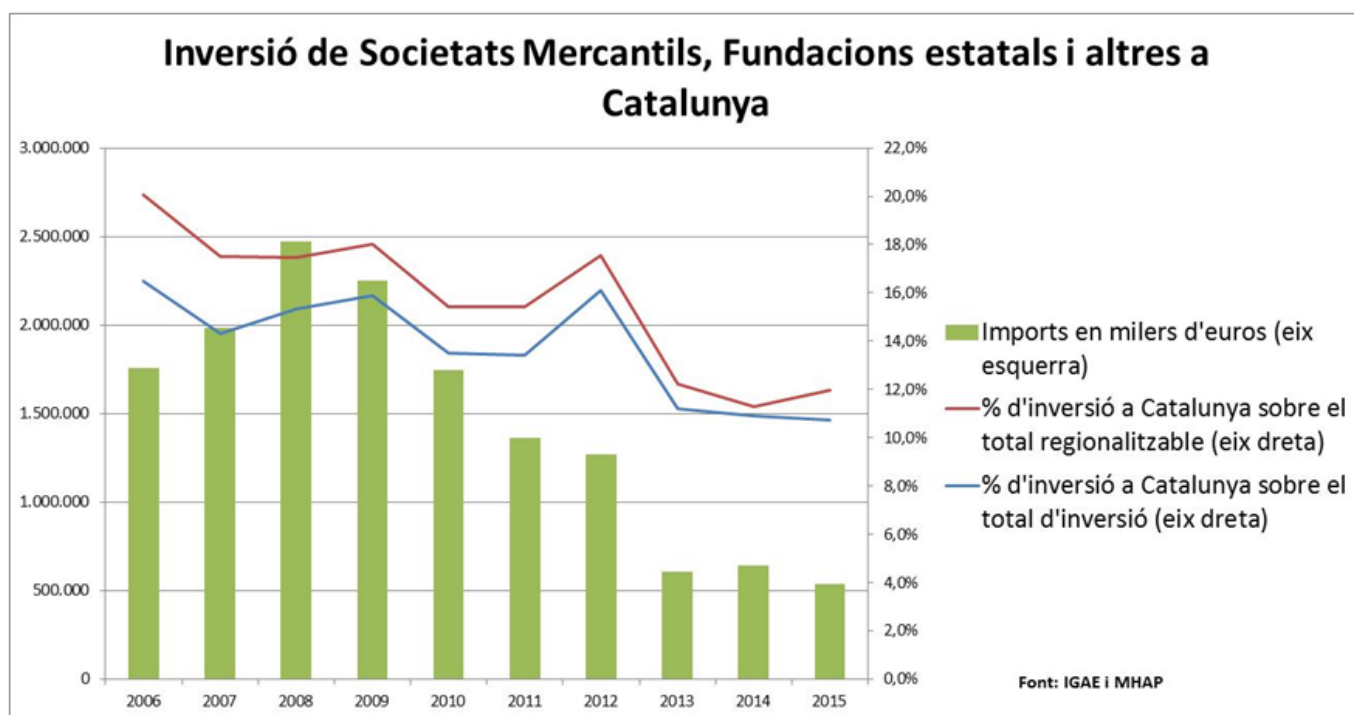
Ja perquè "no pugui": potser per estalviar-se discussions bizantines i inflacionistes basades en els greuges comparatius d'algunes CCAA, que miren amb lupa les inversions a Catalunya, i solen interpretar les xifres d'inversió com redistribució necessària per al desenvolupament de zones endarrerides i no ponderen prou la relació d'eficiència entre inversió i creixement econòmic conjunt. D'altra banda, ja hem vist al principi com aquest apartat d'inversió directa sempre acaba expandint-se en la liquidació respecte a l'inicialment pressupostat...

Ja perquè "no vulgui": per tal d'obligar a negociar i renegociar tota inversió inicialment compromesa, amb els consegüents retards d'execució en el seu calendari inicial previst i/o obtenir contrapartides d'algun tipus en el dia a dia negociador. Utilitzar, com veurem en els gràfics 5 i 6, major proporció inversora d'organismes i empreses públiques a Catalunya, la fa menys cridanera, però també menys transparent i més difícil d'exigir el seu compliment. Els interlocutors canvien: de ministres i secretaris d'Estat a "tècnics i gestors" amb càrrecs de direcció a empreses públiques i altres ens inversors (normalment alts funcionaris de confiança).

O ambdues, o més, coses alhora. La dinàmica de les inversions territorialitzades per CCAA a Espanya és molt opaca i es pot deduir que es basa en acords polítics i personals que s'executen a discreció i amb insuficient transparència pressupostària. És un fenomen generalitzat, però és especialment rellevant en el cas de Catalunya.

Seguidament, en el gràfic 5, es presenta la inversió de les societats mercantils, fundacions estatals i altres organismes públics (excloses duplicitats). Constitueixen el principal flux d'inversió estatal a Catalunya.

Gràfic 5: Inversió a Catalunya de les Societats Mercantils, fundacions estatals i altres (2006-2015)



En milers d'euros							
ANYS	A CATALUNYA (eix esquerra)	TOTAL INVERSIÓ REGIONALITZABLE	TOTAL INVERSIÓ NO REGIONALITZABLE	TOTAL INVERSIÓ ESTRANGER	TOTAL INVERSIÓ A ESPANYA	% d'Inversió a Catalunya sobre el total regionalitzable (eix dreta)	% d'Inversió a Catalunya sobre el total d'Inversió (eix dreta)
2006-2015	14.628.329	89.272.670	12.827.511	949	102.101.130	16,4%	14,3%

Des del 2008, amb 2.471 milions d'euros, la inversió indirecta a través d'empreses públiques i fundacions ha anat decreixent

fins als 538 milions d'euros al 2015. Com abans, aquesta reducció no és només conseqüència dels menors imports globalment invertits sinó, a més, **el percentatge de la inversió amb destí a Catalunya s'ha reduït fins un 10,7%** del total de la inversió feta pel conjunt d'empreses públiques, fundacions, etc. (un 12% sobre la inversió regionalitzable).

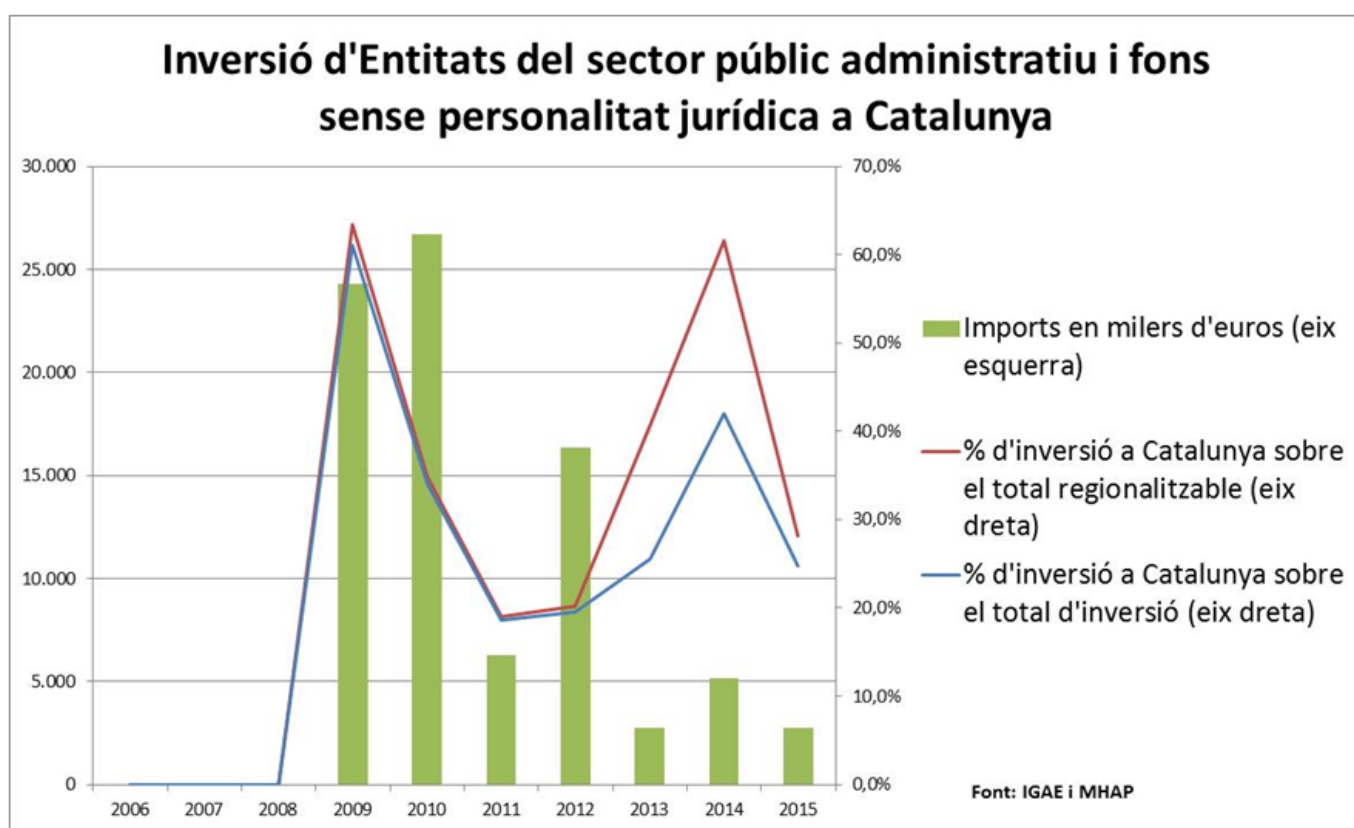
En el conjunt del període considerat, 2006-2015, el percentatge d'inversió de Catalunya sobre la inversió regionalitzable d'empreses i fundacions és d'un 16,4%. Si es considera la inversió a Catalunya sobre el total de la inversió que realitzen (inclosa la de l'estranger, la no regionalitzable i la realitzada als serveis centrals), aquest percentatge es redueix només al 14,3%.

El paper de les societats estatals i fundacions (que tenen molta menys visibilitat) acabaven portant les inversions realitzades a Catalunya a unes xifres lleugerament més decents. Algú podria pensar que això relativament és una bona notícia, però no ho és. Les xifres compromeses que no afecten l'administració central de l'Estat són menys fiables en el pressupost i en la seva execució exigeixen la negociació permanent, el seguiment dia a dia, pas a pas. Estan en mans de "tècnics i gestors" que en massa casos fan de contrapès als acords polítics previs.

Catalunya recupera tímidament posicions en imports relatius d'inversió, quan es consideren altres entitats estatals de caràcter més empresarial. Tal com hem dit al principi, els percentatges d'inversió a Catalunya creixen com més allunyat és l'agent executor respecte al nucli central administratiu i ens endinsem en el laberint tecnocràtic de multitud d'organismes i empreses. Tot i amb això, com veurem al final, el pes de la inversió del conjunt del Sector Públic estatal a Catalunya és esbiaixada, desequilibrada i insuficient: queda molt i molt distant del pes per PIB o el pes poblacional que té Catalunya a Espanya.

En el tercer gràfic parcial d'inversió del sector públic estatal (gràfic 6) es mostra la inversió d'entitats del sector públic administratiu (tipus consorcis, per exemple) i fons sense personalitat jurídica. En aquests cas, Catalunya representa un 30,1% de la inversió regionalitzable i un 28,5% del total de la inversió (sobre xifres totals sensiblement menors a les anteriors, acaba concretant-se en imports quasi irrelevantes).

Gràfic 6: Inversió a Catalunya d'Entitats del sector públic administratiu i fons sense personalitat jurídica (2006-2015)

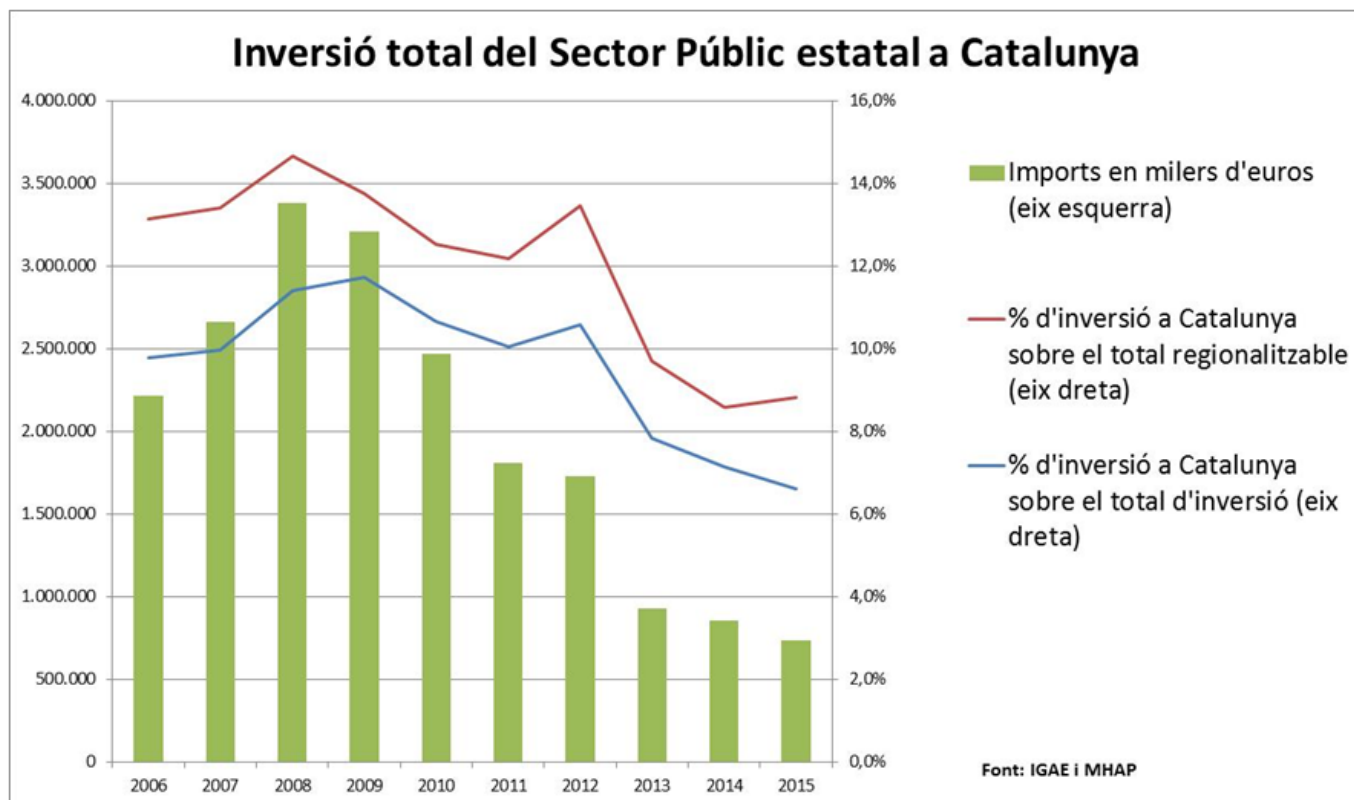


En milers d'euros							
ANYS	A CATALUNYA (eix esquerra)	TOTAL INVERSIÓ REGIONALITZABLE	TOTAL INVERSIÓ NO REGIONALITZABLE	TOTAL INVERSIÓ ESTRANGER	TOTAL INVERSIÓ A ESPANYA	% d'inversió a Catalunya sobre el total regionalitzable (eix dreta)	% d'inversió a Catalunya sobre el total d'inversió (eix dreta)
2006-2015	84.279	280.015	15.712	0	295.727	30,1%	28,5%

Finalment, en el gràfic 7, es presenten els resultats agregats (sense duplicitats) que integren els resultats parcials dels

gràfics 4, 5 i 6 i permeten una bona aproximació conjunta i consolidada de la inversió del sector públic estatal a Catalunya.

Gràfic 7: Inversió efectiva total del Sector Públic estatal a Catalunya (2006-2015)



En milers d'euros							
ANY	A CATALUNYA	TOTAL INVERSIÓ REGIONALITZABLE	TOTAL INVERSIÓ NO REGIONALITZABLE	TOTAL INVERSIÓ ESTRANGER	INVERSIÓ TOTAL AGREGADA	% d'inversió a Catalunya sobre el total regionalitzable	% d'inversió a Catalunya sobre el total d'inversió
2006-2015	20.004.747	158.464.425	37.292.435	3.125.941	198.882.801	12,6%	10,1%
Mitjana de percentatges						9,58%	

Des del 2008, amb 3.383 milions d'euros, la inversió efectiva total del Sector Públic estatal a Catalunya presenta una trajectòria decreixent fins als 736 milions d'euros al 2015. Com ja hem dit, aquesta reducció no és només conseqüència dels menors imports globalment invertits sinó, a més, **el percentatge de la inversió amb destí a Catalunya s'ha reduït des un 11,4% al 2008 fins un 6,6% del total al 2015 (un 8,8% sobre inversió regionalitzable).**

En el conjunt del període considerat, 2006-2015, el percentatge d'inversió de Catalunya sobre la inversió regionalitzable és d'un 12,6%. Si es considera la inversió a Catalunya sobre el total de la inversió realitzada pel Sector Públic estatal (inclosa la de l'estranger, la no regionalitzable i la realitzada als serveis centrals), aquest percentatge es redueix només al 10,1%. La mitjana de percentatges de 2006-2010 és encara menor: el 9,58% (12).

En qualsevol cas, **es miri com es miri, s'obtenen uns percentatges molt distants al pes que té Catalunya per PIB (19%) o per població (16%) a Espanya.**

En resum:

- les xifres inicials d'inversió pressupostada pel conjunt d'organismes estatals a Catalunya no es compleixen i les liquidacions en conjunt sempre són menors,
- la inversió estatal a Catalunya és proporcionalment més gran conforme és executada per organismes no centrals de l'administració de l'Estat, cosa que dificulta la seva exigència política i el seguiment pressupostari.
- els darrers anys els percentatges destinats a Catalunya disminueixen encara més sobre un import d'inversió absoluta que va a la baixa, un fet que genera una redistribució relativa negativa dels fluxos territorials que estressa encara més els efectes de la crisi sobre l'economia i els ciutadans catalans (doble redistribució: paguem més i rebem menys alhora).
- la inversió efectivament realitzada a Catalunya de 2006-2015 correspon quasi a la meitat del seu pes per PIB i a només 3 cinquenes parts del seu pes per població en el conjunt d'Espanya. Els tres darrers anys aquestes proporcions són encara molt pitjors.

Tenint en compte el conjunt de dades analitzades fins ara, el

proper lliurament serà sobre la valoració de diferents criteris de repartiment de l'endeutament de l'Estat espanyol (PIB, població i inversió) en una eventual negociació.

NOTES:

(8) Això ha fet confondre d'altres que, aprofitant dades referenciades parcials o mal consolidades, han estès certa confusió en les xifres. Existeixen multitud d'articles de diferents institucions privades, públiques i empresarials amb dades poc fiables, parcials i contradictòries entre elles, bàsicament per incompletes.

(9) Prèviament al 2015, per obtenir dades compatibles amb la liquidació pressupostària l'única manera d'obtenir dades oficials relativament fiables és analitzar en profunditat els pressupostos de cada any, on es fa una previsió del tancament de la inversió realitzada a l'any anterior en el pressupost que s'aprova per a l'any següent, per a aquest conjunt d'entitats i dividides en els dos darrers subgrups assenyalats en l'apartat a) anterior.

(10) Cal tenir en compte aquí també l'efecte plurianual i els retards en moltes inversions pressupostades, cosa que fa que els imports assignats en un exercici es vagin executant gradualment i lenta els diferents anys següents, encara que no sempre.

(11) A partir de les obligacions reconegudes per la IGAE comparades amb els pressupostos inicials de cada any publicats pel *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*. El signe positiu significa que s'ha invertit més al pressupostat inicialment i el negatiu menys.

(12) Si es fa el mateix exercici a partir de les dades que figuren al pressupost inicial consolidat aprovat, arribaríem a un 13,7% sobre dades d'inversió regionalitzable i a un 10,9% sobre inversió total. Des del 2006 a 2015, la mitjana de percentatges d'inversió a Catalunya sobre inversió estatal

total seria del 10,5%.