

On és la inversió pública a Catalunya?

Propostes per incrementar la inversió pública per afermar la reactivació econòmica, el creixement i la creació d'ocupació.

Autor: Josep-Manel Marí, Director d'Estudis de la CCOC¹

6 de maig 2016

Introducció

La inversió pública condiona l'elecció d'on la gent viu i treballa, influeix la naturalesa i localització de la inversió privada, i afecta a la qualitat de vida. Quan es realitza correctament, **la inversió pública pot ser una potent eina per impulsar el creixement mitjançant la provisió d'infraestructures adequades per impulsar la inversió privada.** Per contra, les decisions incorrectes d'inversió, o la mala gestió d'aquesta, malbarata recursos, erosiona la confiança pública i pot impedir aprofitar les oportunitats de creixement.²

La inversió en capital fix, en els nous sistemes de comptes nacionals (SCN 2008 i SEC 2010), no només inclou les infraestructures físiques, per exemple, carreteres, ferrocarrils, equipaments socials, maquinària o vehicles, sinó també moltes de les **inversions intangibles** com la R + D, el programari i l'entreteniment, les obres literàries i artístiques, i l'exploració de minerals. Això s'ha traduït en un augment de la proporció de la inversió en el PIB. Hi ha, però, una gamma més àmplia d'activitats d'inversió que les empreses empren per crear valor, anomenades capital basat en el coneixement (Knowledge-based Capital), que no estan contemplades en els comptes nacionals. Aquestes inclouen: la inversió en disseny, nous productes financers, publicitat, estudis de mercat, formació i capital organitzatiu. Les inversions immaterials en els comptes nacionals suposen el 56%, de mitjana, del total del capital basat en coneixement, que oscil·la entre el 34% a Luxemburg i el 80% a Grècia.³

¹ Aquest document reflecteix l'opinió personal de l'autor.

² OCDE. *Effective Public Investment Across Levels of Government: Principles of Action*. "La forma en què la inversió pública es defineix i mesura varia d'acord amb els països. En general, es refereix a la inversió en infraestructura física (per exemple, carreteres, edificis governamentals) i infraestructura tova (per exemple, suport a la innovació, recerca i desenvolupament, etc.) amb un ús productiu més enllà d'un any."; OCDE(2015). *Subnational Governments in OECD countries. Key Data (amb dades del 2013)*.

³ European Economic Forecast Winter 2016. *Intangible investment and the macroeconomic Outlook* i <https://www.oecd.org/investment/Economic-Outlook-97-Lifting-investment-for-higher-sustainable-growth.pdf>

Tot i que el capital intangible que proporcionen les administracions públiques juguen un paper molt important en les economies avançades, aquest document es focalitzarà en la inversió pública en infraestructures i en equipaments socials, que en la majoria dels casos, per la seva naturalesa, no poden ser proveïts pel sector privat.

La inversió pública a Espanya i Catalunya en el context internacional

Als països de la OCDE la inversió pública va **representar quasi el 3% del PIB i un 15% de la inversió total de l'economia.**

L'any 2015 la inversió pública fou el 2,7% del PIB de la Zona euro (3,6% el 2009), essent a Espanya el 2,5% (5,1% el 2009). En el període 2009-2015 la disminució de la inversió ha suportat, a Espanya, el 45% de la reducció del dèficit i el 22%, a la Zona Euro.

L'important esforç pressupostari engegat a Europa en els últims anys ha implicat una reducció del pes de la inversió pública en tots els països, encara que en uns més que en altres. En aquest sentit, mentre que la inversió pública en la Unió Europea o la zona euro va disminuir menys d'un punt del PIB entre 2009 i 2015, a Espanya la caiguda de la inversió pública va assolir 2,8 punts. Si es compara aquest registre amb la resta d'economies de la regió, s'aprecia l'excessiu deteriorament que ha sofert la inversió pública a Espanya en els últims anys, situant-se actualment en nivells inferiors als de la mitjana europea.⁴

La inversió pública és una responsabilitat compartida entre els diversos nivells de govern. Els governs subnacionals (a Espanya, Comunitats Autònomes i Administracions Locals) són responsables del 72% de la inversió pública, amb variacions que va del 31% de Gràcia al 91% del Canadà, situant-se Espanya en la posició 17 de 35 països amb un 64,5%.

Per nivell d'administratiu, la caiguda de la inversió (període 2009-2014) ha estat del 53% a l'Administració General de l'Estat, les Comunitats Autònomes l'han reduït en un 55%, i les Administracions Locals en un 69%.⁵

La major part de la inversió pública es destina a àrees d'importància crítica per al futur creixement econòmic, el desenvolupament sostenible i el benestar dels ciutadans. La inversió pública dels governs subnacionals dels països de l'OCDE es dedica en un 37% (Espanya, 42%) als afers econòmics (transport, comunicacions, desenvolupament econòmic, energia, construcció, etc.), 23% del total a l'educació (Espanya, 11%), que ajuda a determinar la qualitat futura dels treballadors. Un addicional 11% (Espanya, 13%) es destina a l'habitatge i a serveis (desenvolupament urbà, serveis d'aigua i electricitat, etc).

⁴ Informe de Conjuntura de Foment del Treball Nacional. Març 2016 <http://www.foment.com/cat/noticies/Paginas/bons-fonaments-economia-espanyola-catalana-evitar-riscos.aspx>

⁵ <http://ec.europa.eu/eurostat> General government expenditure by function (COFOG) [gov_10a_exp]
Last update: 21-03-2016

I a Catalunya? A manca de dades oficials publicades, s'estima que la inversió pública fou, aproximadament, l'any 2015, de l'1,9% del PIB (1,6% segons els pressupostos d'inversió en infraestructures dels tres nivells de govern, més el 0,3% de la recerca i desenvolupament).

Aquestes dades s'han de minorar, probablement, a causa de la baixa execució pressupostària a Catalunya del Grupo Ministerio de Fomento (direccions generals, organismes autònoms i empreses públiques com Puertos del Estado, ADIF, Enaire, etc), que els darrers 15 anys només ha executat, de mitjana, el 78% del previst als Presupuestos Generales del Estado, sent el 2013, la darrera dada publicada, de només el 65% (el capítol 3 dels anuaris estadístics del Ministerio de Fomento, dedicat a la liquidació territorialitzada de la inversió real, ha deixat de ser accessible al seu web).

En el període de gener a març del 2016 la licitació oficial d'obres a Catalunya ha estat de 182,6 milions d'euros, un 23% inferior respecte el mateix període de l'any anterior, en el qual es varen licitar 238,0 milions d'euros. De confirmar-se aquesta tendència, seria el pitjor de la sèrie, conjuntament amb el 2.012 (797,4 milions anual d'euros), certificant així la interrupció de la incipient recuperació dels anys 2013 i 2014. **El 2015 (1.157,9 milions d'euros) la licitació va experimentar un retrocés del 34% i, respecte el 2008 (8.064,7 milions d'euros), del 86%.**

La millora dels saldos autonòmics registrada en els últims exercicis prové en bona part d'una reducció de les partides d'inversió fins a nivells històricament molt baixos que no podran mantenir-se gaire temps sense que comencin a afectar negativament la qualitat dels serveis públics.⁶

Aquest baix volum inversor, per sota de l'espanyol o de la Zona euro, de mantenir-se en el temps, posa en risc la competitivitat de l'economia catalana i la qualitat de vida dels seus ciutadans. Quantes oportunitats, llocs de treball i riquesa s'han perdut per la manca, per exemple, del Corredor Mediterrani de mercaderies o d'unes rodalies eficients?

La necessitat d'incrementar la inversió pública

La caiguda de la inversió pública als països de l'OCDE i a la Zona euro en els darrers anys ha impulsat a diverses instàncies a demanar que s'estimuli la despesa en inversió pública com a forma d'incrementar la demanda a curt termini i augmentar el potencial de l'economia.

L' Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmics (OCDE) en les seves darreres previsions econòmiques defenia que, davant la ralentització de l'economia global, la inversió pública col·lectiva, en combinació amb reformes estructurals, permetria

⁶ A. de la Fuente (2016). *Las finanzas autonómicas en 2015 y entre 2003 y 2015*. Estudios sobre la Economía Española - 2016/15. FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC).

un creixement més fort del PIB i, per tant, una reducció major del rati de deute sobre PIB en el curt termini.⁷

L'Organització Internacional del Treball (OIT), en un estudi del 2015, manifestava que "Amb els nivells d'inversió nominals actuals a la UE inferior a 2007 en 380 mil milions d'euros – aproximadament un 15% menys- la UE s'enfronta amb un considerable dèficit d'inversió. D'altra banda, l'evidència empírica mostra una forta correlació entre la desocupació i la inversió. Així, la millora de l'activitat d'inversió és crucial per a tres raons principals. En primer lloc, la inversió incrementa la demanda agregada i, per tant, més activitat d'inversió condueix a una major demanda i, al seu torn, a una major l'activitat econòmica i l'ocupació en general. En segon lloc, la millora de l'activitat d'inversió també és crucial per a la renovació i la transformació de béns de capital, el que permet que les empreses aprofitin les noves oportunitats, expandir-se i contractar nous empleats. Finalment, la inversió és crucial per restablir la competitivitat."⁸

Així mateix, el **Fons Monetari Internacional (FMI)**, en les seves previsions econòmiques d'abril manifesta que "El deteriorament de les perspectives econòmiques sota el pes de més riscos a la baixa vol dir que es torna més important reforçar i ampliar l'adopció de sòlides polítiques que salvaguardin el creixement a curt termini i estimulin el producte potencial. Davant les pressions deflacionistes, la política monetària ha de seguir sent acomodaticia, i de ser necessari ha de incloure noves mesures no convencionals. Però per respondre als desafiaments actuals no n'hi ha prou amb recórrer només a la política monetària; es necessita el suport de altres polítiques que promoguin directament l'oferta i la demanda. La inversió en infraestructura és necessària en diversos països, i l'entorn de taxes d'interès reals en nivells molt baixos ha de ser un al·licient. Els països que disposen d'espai fiscal no han d'esperar per aprofitar la situació."⁹

Un estudi del Fons Monetari Internacional sobre una mostra d'economies avançades, demostrava que l'augment en 1 punt percentual del PIB en la inversió en infraestructures, si aquestes són eficients, eleva la producció en un 0,4% el mateix any i l'1,5% els propers quatre anys.¹⁰

A amb càlculs realitzats per **Espanya**, s'estima que la inversió aquest augment de l'1% del PIB en infraestructures genera un total de 180.600 llocs treball en el conjunt de l'economia i un retorn fiscal del 62% de la inversió.¹¹

Per altra banda, el **Banc Central Europeu (BCE)**, en un nou article del butlletí econòmic publicat el març, constata la caiguda de la inversió pública a Europa i demostrava que l'augment de la inversió pública en infraestructures, sota circumstàncies determinades per tal que la inversió sigui efectiva, afavoreixen el creixement i la millora de les finances

⁷ <http://www.oecd.org/eco/economicoutlook.htm>

⁸ OIT (2015). *An employment-oriented investment strategy for Europe*. Studies on growth with equity.

⁹ <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2016/01/pdf/texts.pdf>

¹⁰ World Economic Outlook (WEO) (2014). Cap. 3 *Is it time for an infrastructure push? The macroeconomic effects of public investment*. International Monetary Fund.

¹¹ CEOE(2013). *La inversión de infraestructuras públicas en España*

públiques, suggerint que cal un canvi en les polítiques de consolidació fiscal fins ara adoptades.¹²

Així mateix, el president del Banco Central Europeo, Mario Draghi, en una de les poques manifestacions en públiques, indicava que "A pesar que **la política monetària havia estat l'única política que ha conduït la recuperació, no pot resoldre alguns de las debilitats bàsiques estructurals de l'economia europea**" i demanava "més reformes, inversió pública i baixar els impostos".¹³

Responent a aquesta preocupació per la manca d'inversió, la Unió Europea va adoptar el **Pla d'Inversió per Europa (2015), conegut com Pla Juncker**, en el que s'estableixen un paquet de mesures destinades a facilitar la inversió pública i privada a l'economia real per un import global de 315.000 milions d'euros en tres anys.¹⁴ El Pla inicial pretenia impulsar la recuperació mitjançant la inversió de 300.000 milions d'euros finançats amb l'emissió de bons garantits pel Banc Europeu d'Inversions, però, degut a l'oposició d'alguns països, es va transformar, el novembre del 2014, en una **iniciativa de finançament privada (IPF), sense emissió de bons**.

Després d'un any des de l'inici de selecció dels projectes, s'han invertit uns 11.200 milions d'euros, que han aconseguit mobilitzar un total de 82.100 milions d'euros, essent les més beneficiades petites i mitjanes empreses. **A Espanya, de moment, s'han finançat sis projectes, per un total de 615 milions d'euros, amb els que s'espera mobilitzar fins 2.500 milions d'euros**. El fet que Alemanya, per exemple, quasi bé no participi en els projectes, o que el pla no està essent una eina útil per canalitzar inversions als països que més creixement necessiten, per exemple, Grècia i Portugal, **origina dubtes de l'efectivitat del pla**.¹⁵

La capacitat d'inversió pública a Espanya

La capacitat de despesa de països com Espanya és veu limitada per les provisions del **Pacte d'Estabilitat i Creixement (PEC)**. El Pacte, consisteix en una supervisió fiscal dels països membres i un règim sancionador per l'incompliment de les condicions d'aquest. Va ser adoptat en 1997, per assegurar-se per després de l'entrada de l'euro, la continuació de la mateixa disciplina fiscal que s'havia establert entre els països candidats a l'entrada en l'euro amb els denominats Criteris de Convergència, i ha estat modificat posteriorment diverses vegades per flexibilitzar-lo.¹⁶

¹² <https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/html/index.en.html>

¹³ <http://www.elmundo.es/economia/2016/03/17/56eaff88268e3e17278b4588.html>

¹⁴ http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_en

¹⁵ <http://www.lavanguardia.com/edicion-impresas/20160418/401182335414/bruselas-defiende-el-exito-del-plan-juncker-pese-a-su-escaso-impacto.html>

¹⁶ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_es.htm

Algunes normes del PEC tenen per objecte evitar que unes polítiques pressupostàries s'orientin en direccions potencialment problemàtiques, mentre que altres serveixen per corregir dèficits pressupostaris excessius o una elevada càrrega de deute públic.

En el component dissuasiu del PEC, el **Procediment de Dèficit Excessiu (PDE)** garanteix la correcció de dèficits pressupostaris excessius o nivells elevats de deute públic. Es tracta d'un enfocament gradual per frenar els dèficits i els deutes excessius.

El Tractat de la UE defineix el dèficit pressupostari excessiu com superior al 3% del PIB. El deute públic es considera excessiu si ultrapassa el 60% del PIB sense disminuir a un ritme adequat (definit com una reducció de l'excés de deute del 5% anual de mitjana durant tres anys).

Els països que no poden complir les normes preventives o dissuasòries del PEC poden, en darrer terme, enfrontar-se a sancions. En el cas dels Estats membres que hagin adoptat l'euro, podrien rebre advertències i, en última instància, sancions econòmiques, per exemple multes de fins a: 0,2% del PIB, si no respecten les normes preventives ni les dissuasòries, o 0,5% del PIB, si incompleixen repetidament les normes dissuasòries. A més, tots els Estats membres (excepte el Regne Unit), podrien veure suspesos els compromisos o els pagaments dels Fons Estructurals i d'Inversió Europeus (per exemple, el Fons Europeu de Desenvolupament Regional, el Fons Social Europeu, el Fons de Cohesió, Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural i al Fons Europeu Marítim i de la Pesca).

Por donar compliment als compromisos contrets, la variació de la despesa pública a Espanya (2010-2015) ha estat del -5,4% (una disminució de 26.707 milions d'euros). Les corporacions locals (categoria que agrupa els ajuntaments i les diputacions) han retallat la seva despesa en un 21%, i les comunitats autònomes ho han fet un 13,4%. En canvi, l'Administració Central va gastar el 2015 un 5,4% més que cinc anys enrere i la Seguretat Social, 3,3% més.¹⁷

Espanya també ha incomplert l'objectiu de dèficit establert per la Unió Europea pel 2015, que era del 4.2%, havent incorregut en un dèficit del 5,1% (9.500 milions més), i que, segons les previsions de l'executiu comunitari, tampoc complirà els assignats per al 2016 i el 2017, incorrent en un dèficit del 3,9% i 3,1% del PIB, respectivament.¹⁸

La distribució dels objectius de dèficit que el govern espanyol ha realitzat entre les diverses administracions, en comptes de basar-se en la despesa real i els serveis prestats (33,7% Seguretat Social, 32% les Comunitats Autònomes, 23,3% l'Administració Central i el 11,1% els Ens Locals) s'ha caracteritzat per la seva arbitriietat. De manera que l'Administració Central ha centrifugat l'esforç de disminució de la despesa a les autonomies i administracions locals, culpant, alhora, a les autonomies de l'incompliment. Pel que fa

¹⁷ http://www.ara.cat/economia/LEstat-lunica-administracio-que-gasta_0_1561644029.html

¹⁸ <http://www.lavanguardia.com/economia/20160503/401526405919/bruselas-comision-europea-es-pana-deficit-multa.html>

a les corporacions locals, Hisenda no permet que aquelles que tinguin saldos positius puguin reinvertir-los.

Perspectives a curt i mitjà termini de la inversió pública a Catalunya

Pel que fa al futur immediat, s'espera que la inversió pública a Espanya romanguí constant fins el 2017, donat que, d'acord amb els informes de la Comissió Europea, segueix sent necessària la consolidació fiscal. ¹⁹

L'augment detectat el 2015 de la inversió pública creiem que es deu al cicle electoral (eleccions locals, autonòmiques i generals), la continuïtat de la qual no es produirà el 2016 i el 2017. ²⁰

Les dades recents de licitació oficial d'obres a Catalunya indiquen una forta caiguda el 2016, tal com s'ha comentat, i l'execució pressupostària del Grupo Fomento a Catalunya, de continuar la tendència dels darrers anys, romandrà en els darrers llocs de les CC.AA.

Tot fa pensar que, si no hi ha un canvi radical de plantejament, la inversió pública a Espanya, i a Catalunya en particular, seguirà sent molt baixa durant els propers anys i la que es realitza, no respon a un criteri racional de demanda o benefici social (per exemple, l'AVE).

De mantenir-se en el temps aquesta manca d'inversió pública, es corre el perill que els serveis públics es deteriorin i que l'economia espanyola i catalana perdin competitivitat per manca de manteniment i inversió en infraestructures adequades.

És més, en no aprofitar la capacitat de la inversió pública per generar activitat econòmica a curt termini i productivitat a mig i llarg termini, s'està perdent una oportunitat per relançar l'activitat econòmica, generar llocs de treball per reduir l'atur, millorar els serveis socials, i donar esperança a una gran proporció de la població, que no veu sortida a la seva situació de precarietat.

Així ho veu, per exemple, Stuart Holland: "La austeritat fiscal deflacionària ha exacerbat fins a nivells insospitats la crisi laboral i d'inversió. Existeix una gravíssima manca de demanda macroeconòmica i, com a conseqüència d'això, una taxa de desocupació alta, uns nivells de producció i d'inversió per sota del que és normal i dèficits fiscals i coeficients d'endeutament elevats" ²¹

¹⁹ SWD(2016) 78 final. *Informe sobre España 2016, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos.*

²⁰ Cinco Días (11 d'abril 2016). *La inversión pública aumenta en España por primera vez en cinco años.*

²¹ S. Holland (2016). *Contra la hegemonía de la austeridad.* Ed. Arpa.

O Anton Costas, catedràtic d'Economia, que escrivia en un article²² "Vuit anys després d'iniciada la crisi, el PIB i la renda de les llars a la perifèria europea encara no han recobrat els nivells precrisis. I per si no fos suficient, la recuperació dóna senyals de debilitat. Així ho confirmen els pronòstics de l'FMI, que traspuen pessimisme sobre l'eurozona. Alguns analistes parlen d'una nova recessió. Seria la tercera en menys d'una dècada. Una perspectiva depriment que intensificaria el dolor de moltes famílies, -augmentaria el malestar social i alimentaria el populisme."

I afegia "L'estrany és que existeixen factors que farien possible una situació diferent: els preus baixos del petroli són propicis per a l'activitat; els tipus d'interès baixos afavoreixen noves inversions; la millora de l'ocupació hauria d'impulsar el consum de les llars; els beneficis elevats de les grans empreses possibiliten nous projectes; i la moderació salarial estimula la competitivitat."..."**El que estaria deprimint l'actual conjuntura econòmica europea seria la incertesa sobre la capacitat de creixement a llarg termini de l'eurozona.**"..."Aquest futur incert fa que les famílies redueixin el consum; que les empreses amb beneficis en comptes d'invertir aprofitin per repartir dividends, tornar capital i augmentar les retribucions de l'alta direcció; i que els inversors, en comptes d'apostar per nous projectes, es refugiïn a les borses, provocant noves bombolles. El resultat és que la recuperació es debilita enormement."..."La narrativa oficial diu que és l'escàs esperit reformista. Però aquí també ha sorgit una explicació alternativa. Segons aquesta nova visió, són les mateixes reformes impulsades per Brussel·les el que estaria debilitant el creixement a llarg termini."

I citant al FMI"... les reformes que redueixen els ingressos de les llars i n'alteren els plans d'estalvi si s'apliquen quan l'economia és feble empitjoren les coses. Aquest tipus de reformes, com les de les pensions o les laborals, han d'anunciar-se, però deixar-se per quan l'economia s'hagi recuperat."..."Malgrat això, les autoritats europees han imposat les reformes que afebleixen la recuperació i el creixement potencial i han postergat les que l'afavoreixen. El resultat és dolor social, desordre polític i dany a l'economia."

Concloent que "Sabem el que necessitem: una millor combinació d'estímuls que augmenti la demanda i que conjuri una nova recessió amb reformes que potenciïn el creixement a llarg termini i aclareixin la boirina d'incertesa sobre el futur. Només així millorarà el present."

Entre els molts articles i estudis publicats recentment sobre la repercussió de la crisi en el teixit social, també és pertinent citar, per exemple, l'article de Salvador Cardús, catedràtic de sociologia, titulat "Si sabéssim escoltar..."..."És evident que no s'ha entès ni atès la indignació dels joves que han perdut les expectatives".²³

²² A. Costas (2016). *Futur incert, present depressiu*. La Vanguardia 20/04/2016 <http://www.lavanguardia.com/opinion/20160420/401229093918/futur-incert-present-depressiu.html>

²³ http://www.ara.cat/opinio/sabessim-escoltar_0_1561643854.html

Finançament de la inversió pública

Sí clarament necessitem més inversió pública, com podem finançar-la? Reduint la despesa en altres àmbits, augmentant els recursos, o canviant les normes que limiten la inversió?

D'acord amb l'Índex Europeu de Progrés Social²⁴, que és un índex format per 50 indicadors d'Eurostat, el PIB per càpita de Catalunya es situa, d'un total de 272 regions europees, en el 58è lloc. En canvi, en l'Índex Europeu de Progrés Social se situa en el 165è lloc. Comparada amb 15 regions europees amb un PIB similar²⁵, mostra debilitats en 26 dels 50 indicadors, en 21 la valoració és neutre i només mostra fortaleces en 3. En els tres àmbits bàsics de l'índex (necessitats bàsiques, fonaments del benestar i oportunitats), així com el global, la valoració és de debilitat. A més, 11 de les 17 comunitats autònomes tenen un índex de progrés social més elevat que Catalunya.

Està clar, doncs, **que la despesa i la inversió en progrés social és inferior a la que correspondria a Catalunya pel PIB i que, probablement, les polítiques socials aplicades també s'haurien de millorar mitjançant una avaluació sistemàtica ex-ante i ex-post d'aquestes**. Per a la qual cosa s'hauria de reforçar l'Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques, l'Agencia Española de Evaluación de Políticas Públicas (AEVAL), i complementar les seves activitats, si cal, amb les entitats especialitzades amb aquest tipus d'anàlisi. A més, s'han de publicar tots els documents de diagnòstic, propostes i evolució de la seva implantació.²⁶

Per altra banda, **resta pendent una reforma en profunditat de totes les administracions a fi de modernitzar-les, incorporant més transparència en la seves activitats i organització, per tal de reduir el malbaratament de recursos i destinar, així, els estalvis a l'augment i millora dels serveis als ciutadans**.²⁷

Pel que fa a l'augment de recursos, hi ha la possibilitat d'augmentar els tributs i/o millorar la recaptació mitjançant la lluita contra el frau fiscal.

Els tipus impositius que actualment es paguen a Espanya són comparativament elevats²⁸. L'impost de societats és del 28% (de mitjana globalment del 23,68%), el tipus màxim de l'impost sobre la renda del 47% (globalment del 31,53%); l'impost del valor afegit del 21% (globalment 15,17%); la seguretat social de l'empresa del 29,9% (globalment 14,14%) i la seguretat social del treballador del 6,35% (globalment del 10,08%).²⁹

²⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/social_progress

²⁵ Giulia, Mellersta Norrland, București - Ilfov, Braunschweig, Västsverige, Hannover, Limburg (NL), Freiburg, Detmold, Midtjylland, Overijssel, Saarland, Gloucestershire, Wiltshire and Bristol/Bath area, Niederbayern.

²⁶ Per exemple, l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP), que és un centre de recerca de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) <http://igop.uab.cat/igop/> o l'Institut d'Anàlisi Social i Polítiques Públiques (IASPP) <http://www.ferrerguardia.org/serveis/iaspp>

²⁷ <http://www.elperiodico.com/es/noticias/opinion/fortalecer-publico-clave-2030-5102896>

²⁸ KPGM. 2015 Global Tax Rate Survey

²⁹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tax_revenue_statistics

El tipus impositiu mig efectiu del sector no financer (Effective average tax rates, non-financial sector) és el segon més alt, només per sota de França, entre els 28 membres de la Unió Europea, amb un 32,6%³⁰.

En un estudi del Banco de España del 2014 es conclouïa que "España destaca por presentar un peso de **los ingresos tributarios sobre PIB relativamente reducido en relación con la media de la UE27**. Esta menor recaudación relativa se debe esencialmente a la imposición indirecta (IVA, impuestos especiales y medioambientales). De hecho, España tiene el menor peso en imposición sobre el consumo de todos los países de la UE27. En cuanto a la imposición sobre el trabajo, la recaudación en porcentaje del PIB en España es similar a la media de la UE27. Sin embargo, el peso de las cotizaciones sociales sobre PIB es superior, en particular las que recaen sobre las empresas. Por su parte, los ingresos derivados de la imposición sobre el capital son también más elevados en el caso español, en particular los relativos a la tributación sobre la riqueza."³¹

El juny del 2015 el **Banco de España**, en el seu informe anual, proposava "Por el lado de los ingresos, **habría que considerar aumentar el peso relativo de la imposición indirecta** (ampliación de las bases del IVA, incremento de impuestos especiales y fiscalidad medioambiental) **y racionalizar la amplia gama de deducciones, bonificaciones y reducciones** que erosionan la capacidad recaudatoria de los impuestos, en línea con las propuestas de los expertos y de los organismos internacionales".³²

Una altra mesura alternativa o complementària per augmentar els ingressos és la **millora de la recaptació mitjançant la lluita contra el frau fiscal**.

En un informe de l'Organització d'Inspectors d'Hisenda de l'Estat, de l'any 2014, es realitzen una sèrie de propostes i recomanacions per lluitar contra el frau fiscal.³³

Tot i que són dades que s'han de valorar amb prudència, s'estima que l'economia submergida a Espanya és del 22,5% del PIB i que l'evasió fiscal representa el 7,6% del PIB.³⁴

Només que una part d'aquest frau fiscal es pogués recuperar, no seria necessari augmentar els impostos ni hi hauria dèficit fiscal.

Per tant, **la solució al dèficit fiscal i a la crisi no rau en baixar la despesa social, ni la inversió, que sota estàndards europeus és baixa, ni l'augment dels tipus impositius, dels més elevats entre els països de la OCDE, sinó en l'augment de l'eficiència en la**

³⁰ Eurostat Statistical Books (2015). *Taxation trends in the European Union*.

³¹ P. Hernández de Cos, D. López Rodríguez (2014). *Estructura impositiva i capacitat recaudatoria en España. Un anàlisi comparado con la UE*. Banco de España. Documentos Ocasionales N.º 1406 <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasionales/14/Fich/do1406.pdf>

³² <http://www.expansion.com/economia/2015/06/11/5579740122601df93d8b458b.html>

³³ Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado (HE) (2014). *Reforma fiscal española y "agujeros negros" del fraude. Propuestas y recomendaciones*.

³⁴ <http://www.theguardian.com/news/datablog/2013/sep/27/tax-evasion-how-much-does-it-cost-a-country>

recaptació reduint el frau fiscal, especialment la lluita contra l'economia submergida³⁵ i l'elusió fiscal, en una millor gestió dels recursos públics analitzant les polítiques ex-ante i ex-post, i en la modernització de les administracions públiques.

Aquestes mesures, per tenir efecte, a més de voluntat política, necessiten un procés de maduració que pot allargar-se durant diversos anys, tot i que també n'hi ha que a curt termini permetrien millorar la situació. Europa, Espanya i Catalunya necessiten mesures urgents que tinguin efecte a curt termini però que permetin un alt creixement sostenible en el temps.

El Banc Central Europeu ha dut a terme diverses mesures destinades a impulsar l'economia i afavorir els préstec als sector privat (compra de deute públic i corporatiu, injecció massiva de diners a l'economia, tipus d'interès negatiu, etc).

Aquestes mesures han ajudat a estabilitzar les economies de l'eurozona i han permès créixer. No obstant, **aquestes, per si soles, són insuficients³⁶ per impulsar definitivament l'economia europea**, com Mario Draghi, president del Banc Central Europeu, ha reiterat sovint. I **el Pla Juncker d'impuls de la inversió no sembla que estigui donant els fruits que s'havien previst**, com hem vist abans.

En tot cas, les millores aconseguides no permeten fer front a l'alt índex d'atur, desigualtat i pobresa que s'han agreujat des de l'inici de la crisi, especialment els països del sud d'Europa, ni permeten albirar un alt creixement sostingut en el futur.

Com hem vist, **cada vegada més agents i institucions diverses arriben a la conclusió que les polítiques d'austeritat seguides per la Unió Europea són contraproductives i que s'han de prendre altres mesures, a més de les reformes estructurals, per impulsar la inversió, dinamitzar l'economia i crear llocs de treball, d'acord amb el model social europeu**, a fi de generar confiança i optimisme en el futur per aconseguir la cohesió econòmica i social, pilars bàsics de la construcció de la Unió Europea.

Una aportació destacada en aquest sentit prové d'un dels propis òrgans consultius de la UE, del Comitè Econòmic i Social Europeu, que es basava en treballs previs, com el Llibre Blanc "Creixement, Competitivitat i Ocupació. Reptes i pistes per entrar en el segle XXI" (Informe Delors).³⁷

³⁵ J. Sardà (Univ. Rovira i Virgili), Tècnics del Ministerio de Hacienda (Gestha) (2014). *La economía submergida pasa factura. El avance del fraude en España durante la crisis.*

³⁶ A títol d'exemple, <http://blogs.wsj.com/moneybeat/2016/04/19/the-ecbs-credit-easing-is-still-quite-underwhelming/>

³⁷ http://biblioteca.cunef.edu/gestion/catalogo/doc_num.php?explnum_id=449

Creixement i deute sobirà a la UE: dues propostes innovadores

El **Comitè Econòmic i Social Europeu** ³⁸ és un òrgan consultiu de la Unió Europea que ofereix un assessorament especialitzat a les grans institucions de la UE (Comissió Europea, Consell de la UE, Parlament Europeu). Aquesta tasca la realitza per mitjà de "dictàmens" centrats en les propostes legislatives de la UE i "dictàmens d'iniciativa" sobre temes que considerem que s'han d'abordar. Una de les seves comeses principals és servir de pont entre les institucions de la UE i la societat civil organitzada, fomentar la democràcia participativa a la UE i contribuir a reforçar el paper de les organitzacions de la societat civil mitjançant l'establiment d'un "diàleg estructurat" amb aquests grups en els estats membres de la UE i en altres països de tot el món.

Els seus membres representen un ampli ventall d'interessos econòmics, socials i culturals en els seus països d'origen. Els seus treballs s'estructuren al voltant de tres grups: Empresaris, Treballadors i Activitats diverses (és a dir, agricultors, consumidors, ecologistes, famílies, ONG, etc.). Foment del Treball Nacional, CCOC i UGT hi són també representats.

El Comitè va emetre, l'any 2012, un **dictamen a iniciativa pròpia anomenat "Creixement i deute sobirà a la UE: dues propostes innovadores"** que va ser **aprovat per tots els representats dels sindicats i dels delegats patronals** i, posteriorment, per dos terços del plenari.³⁹

Aquest dictamen proposa dues mesures per resoldre la qüestió del creixement, els eurobons, i de la estabilització del deute, els bons de la Unió. Aquestes mesures evitarien el recurs d'alguns Estats membres i de la UE a una defensa de l'euro basada únicament en la austeritat, la qual deteriora les condicions socials, sufoca el creixement i podria desencadenar recessió. Seria un nou pacte europeu, semblant al New Deal nord-americà, per aconseguir un desenvolupament sòlid i sostenible.

Els objectius d'estabilització que perseguien els bons de la Unió ja s'han aconseguit en bona part amb la compra massiva de deute públic per part del Banc Central Europeu, entre d'altres mesures, per la qual cosa ens centrarem en els **eurobons per finançar la reactivació econòmica i el creixement a fi de complir el compromís assumit des del 2008 pels Estats membres de la UE i el Parlament Europeu en favor del Programa Europeu de Recuperació Econòmica.**

El dictamen proposa la creació d'eurobons per part del Grup BEI (Banc Europeu d'Inversions, Fons Europeu d'Inversions Estratègiques),⁴⁰ per finançar el creixement mitjançant la inversió per tal d'impulsar el desenvolupament i l'ocupació, reduir el deute, restaurar

³⁸ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.es.home>

³⁹ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Crecimiento y deuda soberana en la UE: dos propuestas innovadoras» (Dictamen de iniciativa) (2012/C 143/03) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012IE0474&from=EN>

⁴⁰ El BEI emet obligacions per finançar infraestructures des del 1958 sense necessitat de garanties.

la confiança i l'esperança en el futur de la Unió Europea, i, en particular, reduir la taxa d'atur juvenil.

Aquest eurobons atrauria els excedents dels bancs centrals dels països emergents i dels fons sobirans, produint un efecte multiplicador i generant una demanda en el sector privat i un augment de l'ocupació. El creixement i les taxes més elevades d'ocupació generarien ingressos fiscals directes i indirectes que contribuirien a reduir el deute i el dèficit.

No comptabilitzarien com deute dels estats ni dels governs subnacionals (comunitats autònoms i ens locals), com actualment es fa amb els préstecs del BEI, ni requeriria transferències fiscals per part dels estats que s'hi oposen, ni garanties estatals, ja que es pagaria amb els ingressos fiscals dels estats. A més, permetria crear un Fons de capital risc per finançar pimes.

Els eurobons permetin finançar projectes d'inversió del BEI per als quals aquesta entitat ja va rebre mandat el 1997, sempre que **serveixin per promoure la cohesió i la convergència en els següents sectors: sanitat, educació, renovació urbana, medi ambient, tecnologies verdes i suport a les petites i mitjanes empreses, així com a les noves empreses en el camp de les noves tecnologies.**

En el document "Recovering Investment, Jobs and Growth in Europe. A proposal" es calculava que **aportant altres 10.000 milions d'euros de capital al BEI permetria finançar inversions capaces de generar fins 5 milions de llocs de treball entre 2014 i 2016, i reduir l'endeutament públic en proporció al PIB.**⁴¹

El desembre del 2014 un grup de treball de la Comissió va localitzar uns **dos mil projectes a tota Europa**, amb un total d'1,3 bilions d'euros, llestos per iniciar-se i que encara no comptaven amb finançament. Els resultats d'aquell treball foren publicats en el document **Investment Offensive for Europe**⁴². El compromís que Jean-Claude Juncker va adquirir davant el Parlament Europeu el 2014 d'impulsar la recuperació mitjançant la inversió de 300.000 milions d'euros finançats amb l'emissió de bons garantits pel BEI s'havien transformat, el novembre del 2014, però, en **una iniciativa de finançament privada (IPF) en la que ja no quedava ni rastre d'aquella emissió de bons.**⁴³

Vist el limitat efecte que el Pla Juncker està tenint en la recuperació econòmica, proposem retornar a les propostes del document Investment Offensive for Europe i l'emissió d'eurobons.

En el document "**Per un nou model de gestió de les infraestructures a Catalunya**"⁴⁴, de Foment del Treball Nacional, es defineixen i proposen quins **canvis s'haurien d'introduir**

⁴¹ G. Cozzi, S. Griffith-Jones (2014). *Recovering Investment, Jobs and Growth in Europe. A proposal*. Policy viewpoint n.9. November 2014 <http://www.feps-europe.eu/en/publications/details/267>

⁴² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2480_ca.htm

⁴³ S. Holland (2016). *Contra la hegemonia de la austeritat*. Ed. Arpa.

⁴⁴ Foment del Treball Nacional (2016, actualització i ampliació). *Per un nou model de gestió de les infraestructures a Catalunya*.

en les polítiques públiques d'infraestructures per tal que la inversió sigui efectiva, és a dir, que aporti beneficis econòmics i socials.

Així mateix, recomanem **l'adopció de la Regla d'Or⁴⁵**, que exclou la inversió pública del càlcul dels dèficits. En aquest sentit, **el cofinançament de l'estat en inversions promogudes o recolzades per la Unió Europea hauria d'excloure's del càlcul de dèficit.**

També **cal remoure les barreres que impedeixen crear un entorn favorable a la inversió⁴⁶**, en l'àmbit administratiu i l'entorn empresarial, en el mercat laboral i l'educació, en el sector financer i els tributs, en la recerca, desenvolupament i innovació, i en la regulació específica dels sectors. Pel cas d'Espanya s'han identificat les millores concretes que cal introduir ⁴⁷.

CONCLUSIONS

- La inversió pública condiciona l'elecció d'on la gent viu i treballa, influencia la naturalesa i localització de la inversió privada, i afecta a la qualitat de vida.
- Quan es realitza correctament, la inversió pública pot ser una potent eina per impulsar el creixement mitjançant la provisió d'infraestructures adequades per impulsar la inversió privada. Per contra, les decisions incorrectes d'inversió, o la mala gestió d'aquesta, malbarata recursos, erosiona la confiança pública i pot impedir aprofitar les oportunitats de creixement.
- Actualment la inversió pública a Catalunya en relació al PIB és significativament més baixa que a Espanya i Europa.
- A causa del sistema fiscal que regeix a Catalunya, la distribució de la inversió que realitza l'estat i les limitacions en el dèficit públic imposades per la Unió Europea, no es preveu que, a curt i mig termini, aquesta tendència de baixa inversió pública canviï de signe.
- Aquest baix volum inversor, de mantenir-se en el temps, posa en risc la competitivitat de l'economia catalana i la qualitat de vida dels seus ciutadans.
- La despesa i la inversió en progrés social és inferior a la que correspondria a Catalunya pel PIB (Índex Europeu de Progrés Social) i, per tant, no pot disminuir, sinó augmentar.
- Els tipus impositius a Catalunya són relativament elevats segons la comparativa internacional, però la recaptació global és baixa.
- Per incrementar la inversió pública, afermar la reactivació econòmica, el creixement i la creació d'ocupació, calen les següents **mesures**:
 - De caràcter general:

⁴⁵ <https://www.etuc.org/documents/review-european-economic-governance-etuc-position#.VxjzO3plxZo>

⁴⁶ http://ec.europa.eu/europe2020/challenges-to-member-states-investment-environments/index_en.htm

⁴⁷ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_challenges_spain_en.pdf

- Millorar el finançament de Catalunya i distribuir més equitativament els objectius de dèficit públic.
- Lluitar més eficaçment contra el frau i l'elusió fiscal.
- Sobre la inversió:
 - Modificar les polítiques d'infraestructures perquè aquestes siguin més efectives.
 - Realitzar infraestructures on realment hi hagi demanda (per exemple, al Corredor Mediterrani).
 - Impulsar els eurobons, que no computen com a dèficit, per finançar la inversió.
 - Excloure del dèficit públic el cofinançament de l'estat en inversions promogudes o recolzades per la Unió Europea.
 - Remoure les barreres que impedeixen crear un entorn favorable a la inversió.