

Cal definir l'àmbit econòmic on es realitza la inversió.

El cost de l'obra pública.

El benefici de l'obra pública.

Els mètodes per determinar prioritats en la relació d'inversions en infraestructures d'obres públiques, especialment a les grans o a les agrupades en programes, parteixen de la definició d'una funció d'utilitat i la seva aplicació a un conjunt temporal de costos i beneficis expressats en unitats monetàries.

La importància de les anàlisis d'aquests tipus és òbvia, si es considera la capacitat limitada que té la societat per realitzar inversions, enfront de la gairebé il·limitada demanda d'infraestructures que formula la societat, mitjançant les seves institucions de representació, als òrgans responsables d'administrar les inversions.

Un aspecte previ al desenvolupament d'una metodologia d'anàlisi és la definició de l'àmbit econòmic en el qual es realitzarà l'estudi, per tal de poder establir amb claredat els conceptes de cost i benefici.

Aquest aspecte té gran importància perquè els costos ocasionats per la infraestructura, però no consumits, i la destinació dels quals romangui dins de l'àmbit econòmic, no es consideraran costos reals sinó transferències a un altre sector productiu del mateix àmbit. Igualment, qualsevol flux econòmic originat per la infraestructura i que provingui de l'exterior de l'àmbit econòmic significarà una minoració de costos o un augment de beneficis, segons que es produeixi durant el període d'inversió o el d'explotació de la infraestructura.

Amb aquests criteris, el cost mesura la capacitat econòmica consumida pel grup social que forma l'àmbit, i el benefici, la gratificació

econòmica generada per al mateix grup social. Més endavant es descriuran tres àmbits econòmics tipus.

Un altre aspecte important és que l'anàlisi ha de ser global, és a dir, ha d'incloure els costos i beneficis de tot tipus.

Avaluació global

Això significa una quantificació de conceptes que habitualment es consideren qualitius. Així com els efectes econòmics associats a una infraestructura són quantificables, amb major o menor dificultat, segons l'àmbit que es consideri, els efectes ambientals poden presentar una gran dificultat per a la seva avaluació, ja que estaran lligats a criteris d'afectació a un ecosistema, a criteris de qualitat de vida o, fins i tot a criteris estètics. No és difícil quantificar el cost d'unes actuacions predefinides amb tendència a eliminar, o més freqüentment a reduir, l'impacte





del medi ambient per adaptar-lo a uns estàndards normatius existents, i per tant, tan importants i imperatius com la resta de la normativa associada a la construcció de la infraestructura. Però així mateix resulta molt difícil, si no impossible, avaluar els costos potencials associats a un impacte residual sobre el medi ambient, existent sens dubte, atès que evidentment és impossible l'aplicació de l'aforisme romà *rebus sic stantibus*.

Benefici social

De manera semblant, la determinació dels beneficis quantificables d'una inversió la finalitat de la qual consisteix en la regeneració d'un àmbit natural també presentarà dificultats. L'actuació podrà generar beneficis avaluable, com poden ser els econòmics associats a criteris d'increment de recursos naturals, turístics o de disminució de costos sanitaris, però pot resultar molt difícil quantificar la millora de la qualitat de vida, que pressuposa la definició prèvia d'un estàndard necessari de qualitat.

El mètode adient consisteix a considerar que l'actuació amortitza un dèficit social existent, i per tant la inversió es recupera com a benefici en el període de regeneració de l'àmbit.

La funció d'utilitat pretén obtenir un índex que serveixi per valorar cada inversió. La més freqüentment emprada és la taxa interna de rendibilitat (TIR), la qual equival a la taxa de descompte que anul·la la suma dels costos i beneficis durant el període de vida útil de la inversió, actualitzats al temps inicial. Evidentment, les inversions més interessants presenten una TIR més alta.

Però la funció d'utilitat es calcula sobre una anàlisi de sensibilitat respecte dels paràmetres estimats. És a dir, els paràmetres estimats es modifiquen mitjançant increments positius o negatius i es torna a calcular la TIR. L'anàlisi de la relació paràmetre-TIR permet d'apreciar la fiabilitat de la TIR respecte de l'estimació del paràmetre.

Àmbits econòmics

Els tres àmbits econòmics en què es realitzen més freqüentment les anàlisis cost-benefici són:

- Institució o corporació aïllada; amb ingressos d'explotació.

- Administració Pública actuant; amb ingressos d'explotació o sense.

- El conjunt de la Societat, dins de l'àrea econòmica; amb ingressos d'explotació o sense.

Cadascun dels tres àmbits genera una metodologia de tractament de les dades primàries que es correspon amb prou aproximació amb allò que habitualment es denomina:

- Anàlisi financera
- Anàlisi econòmica
- Anàlisi social

En el primer àmbit, el d'una institució o corporació aïllada, el cost suposa el desembós total realitzat (projecte, expropiacions, infraestructura,...) i caldrà deduir-ne les transferències o subvencions realitzades per institucions exteriors a l'àmbit. El benefici és el resultat net del compte d'explotació, després dels impostos, al qual s'hi ha de sumar les amortitzacions i les eventuais subvencions externes per explotació. Aquesta és la metodologia que el sector privat fa servir normalment per analitzar el cost-benefici d'un projecte d'inversió.

En el segon àmbit, el d'una Administració Pública actuant, el cost s'obté deduint a allò considerat en el primer àmbit, les transferències realitzades a la pròpia Administració Pública mitjançant la inversió. Els dos tipus clàssics de transferència són la fiscalitat de tot tipus i la Seguretat Social, sempre que l'agent recaptador i administrador d'aquestes transferències sigui l'Administració Pública de l'àmbit. Des d'aquest punt de vista s'ha de considerar que l'IVA transferit a la CEE no s'ha de deduir de les inversions de l'Administració central, per tal com és una transferència a un àmbit econòmic exterior. Uns altres dos tipus de subvencions,

que existeixen des de dates recents, són: el Fons de Compensació Interterritorial (FCI) i el Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER). El FCI, encara que és una transferència que, en el cas de la Generalitat prové d'un àmbit econòmic exterior, l'Administració central, només té una vinculació formal amb les inversions a les quals s'aplica, i la seva determinació es realitza mitjançant índexs aliens a cadascuna de les actuacions en infraestructures. Per aquests motius, no s'ha de deduir la subvenció FEDER, que està originada per una infraestructura específica, i que, a més, prové d'un àmbit econòmic exterior. Com s'ha descrit, el cost determinat al segon àmbit econòmic representa el desembós net realitzat per l'Administració Pública actuant, amb motiu de la inversió que s'analitza.

En aquest segon àmbit econòmic, els beneficis estaran formats pels següents conceptes:

- Ingressos d'explotació (si n'hi ha), incloses les transferències internes.

- Transferències internes originades per uns altres beneficis de nova generació, associades a la inversió.

- Transferències internes originades pels costos d'explotació i manteniment de la inversió.

- Costos d'explotació i manteniment evitats, anteriors a la inversió un cop deduïdes les transferències internes.

- Deducció dels costos d'explotació i manteniment de la inversió, als quals s'hauran deduït les transferències internes, els quals no inclouran amortitzacions i de les transferències internes produïdes per costos d'explotació i manteniment evitades, anteriors a la inversió.

Com ja s'ha descrit, el benefici obtingut en el segon àmbit econòmic representa el reembossament net realitzat per l'Administració Pública actuant, amb motiu de la inversió que s'analitza.

L'anàlisi cost-benefici d'aquest àmbit representa també la TIR (o la

funció d'utilitat que es faci servir) dels fluxos econòmics de l'Administració actuant.

El tercer àmbit econòmic té dues formes de tractament. En la primera es mesura l'esforç econòmic, i la gratificació, que realitza el grup social d'una àrea econòmica, amb motiu d'una inversió. En la segona, de més difícil i problemàtica avaluació, es mesuren els excedents consumits per materialitzar la inversió, a més de l'increment d'excedents que genera.

L'àrea econòmica ha de ser la corresponent a la CEE, i és per això que probablement no existirà cap flux de transferències de o cap a l'exterior de l'àmbit.

Es descriurà només la primera manera de tractament.

El cost estarà format amb els mateixos conceptes que al segon àmbit, amb l'única diferència de tractament de les transferències, en estar l'àmbit ampliat.

Al benefici, a més dels conceptes considerats a l'àmbit segon, s'hi ha d'afegir:

- Uns altres beneficis de nova generació, associats a la inversió.

- Costos d'explotació i manteniment evitats anteriors a la inversió, deduïdes les transferències.

Com a coronament d'aquestes reflexions cal apuntar que una ordenació realitzada per criteris objectius, com ara els indicats, no té un valor absolut, sinó de referència per a l'Executiu, que és qui determinarà finalment les prioritats.

■

ESPAIS

REVISTA DEL DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES