

Esther Martínez García

Una estimació dels «serveis i competències» de l'Estat i la contribució de Catalunya



Una estimació dels “serveis i competències de l'Estat” i la contribució de Catalunya*

Esther Martínez Garcia

Departament d'Economia

Universitat de Girona

- La metodologia emprada en aquest treball es basa en l'estudi de E. Martínez i M. Colldeforns (2003): “Una aproximación cuantitativa de las cargas del Estado y de las CCAA. Distribución de competencias y gasto efectuado”, *Revista de Estudios Regionales*, nº 66, pp. 143-152.

Índex

1. INTRODUCCIÓ.....	3
2. L'ABAST DELS "SERVEIS I COMPETÈNCIES DE L'ESTAT": DIVERSES APROXIMACIONS.....	4
3. ESTIMACIÓ DELS "SERVEIS I COMPETÈNCIES DE L'ESTAT": MÈTODE EMPRAT.....	7
4. RESULTATS.....	11
5. L'APORTACIÓ DE CATALUNYA AL FINANÇAMENT DELS SERVEIS DE L'ESTAT I LES SEVES COMPETÈNCIES.....	23
6. CONSIDERACIONS FINALS.....	29
7. FONTS D'INFORMACIÓ EMPRADES I REFERÈNCIES	31

1. Introducció

El nou Estatut d'Autonomia de Catalunya aprovat recentment pel Parlament de Catalunya redefineix el marc de les relacions competencials entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya i canvia el sistema fins ara vigent de finançament de la comunitat autònoma. El Títol VI estableix les línies generals i bàsiques de les relacions financeres entre Catalunya i l'Estat, i concretament a l'article 207 diu que “l'aportació catalana a les finances de l'Estat integra l'aportació a les despeses de l'Estat i l'aportació a la solidaritat...” i l'article 208 diu que “una part dels rendiments dels impostos cedits a Catalunya s'atribueix a l'Estat per al finançament dels seus serveis i les seves competències”.

En aquest marc, una qüestió fonamental és determinar l'abast de “els serveis i les competències de l'Estat”, a les quals Catalunya contribuirà al seu finançament. En aquest treball es realitza una aproximació quantitativa i qualitativa a aquests serveis i competències, a partir d'analitzar la despesa realitzada per l'Estat i diferenciar-ne aquella part que correspon a “les competències de l'Estat”. A partir d'aquí, es poden aplicar els criteris que es considerin pertinents per determinar-ne la proporció en la qual Catalunya contribuirà al seu finançament.

Hi ha per tant al nostre entendre, al menys dues qüestions que determinaran l'aportació de Catalunya:

- Determinar quin és l'abast dels “serveis i les competències de l'Estat”
- I sobre aquests, decidir quin ha de ser el criteri que ha d'informar la participació de Catalunya al seu finançament.

Aquest treball aborda principalment la primera de les qüestions, si bé també inclou a títol informatiu, algunes simulacions dels resultats (imports) que s'obtidrien de contribució de Catalunya aplicant diferents criteris.

2. L'abast dels “serveis i competències de l'Estat”: diverses aproximacions

Aquesta qüestió no és totalment nova, ja que l'Estatut d'Autonomia de Catalunya vigent ja diu en el seu article 45, al mencionar els criteris que es tindran en compte per negociar el percentatge de participació de Catalunya en els ingressos de l'Estat, que -entre d'altres- es tindrà en compte “la quantitat equivalent a l'aportació proporcional que correspongui a Catalunya, pels serveis i càrregues generals que l'Estat continuï assumint com a propis”.

Hi ha al nostre entendre al menys quatre opcions per identificar els serveis i competències de l'Estat:

1. Una primera opció consisteix en buscar una norma o referent al sistema comparat, de distribució de competències entre l'Estat i les CCAA.
2. Una segona opció consisteix en quantificar les despeses que l'Estat realitza a Catalunya, i aquestes identificar-les amb les corresponents “als serveis prestats per l'Estat”. Aquesta aproximació però, pot incloure dins del còmput tant les despeses que

l'Estat fa per competències pròpies, com aquelles que realitza per competències que corresponen a la comunitat autònoma i altres de compartides.

3. Una tercera opció és l'aproximació “cupo basc”, és a dir, aplicar la metodologia de la determinació del cupo, que es basa precisament en determinar les càrregues de l'Estat, per després calcular l'aportació de la C. Autònoma del País Basc al finançament d'aquestes càrregues. La metodologia del “cupo” determina un equivalent a nivell estatal, de les competències transferides al País Basc; la diferència entre el total de despesa de l'Estat i l'equivalent autonòmic a nivell estatal, és el càlcul de les càrregues de l'Estat, que és l'estimació que estem buscant. El resultat que se n'obté amb aquesta aproximació està molt condicionada per la determinació del minuend que correspon a la valoració del que serien les càrregues assumides per les Comunitats Autònomes, si totes tinguessin el mateix nivell competencial que el País Basc. Per aquesta mateixa raó, no es pot fer una anàlisi detallada de a quines partides del pressupost correspon la xifra calculada, perquè en realitat no prové d'una suma de partides reals existents en els pressupostos de l'Estat, sinó de la suma d'unes partides calculades en el moment de fer unes transferències (amb particularitats notables en el càlcul de les despeses en policia sanitària i serveis socials) que es dedueixen d'un total, que és la despesa total del subsector Estat.

4. Una quarta opció, que és la seguida en aquest treball, consisteix en intentar determinar, a partir de la despesa que l'Estat efectua, quina part correspon exclusivament als seus serveis i competències, per aplicar-li posteriorment els criteris que siguin adients per determinar-ne l'aportació de Catalunya.

Dins d'aquesta opció, es poden emprar dues aproximacions:

A. Una primera consisteix en acceptar que el total determinat per Catalunya i les Comunitats autònomes de règim comú en l'actual sistema de finançament són xifres definitives; per tant, i en conseqüència, en el pressupost de l'Estat es consignen només aquelles despeses que corresponen a l'exercici de les seves competències.

Per a calcular les “càrregues de l'Estat” caldria només restar del total del pressupost de l'Estat les partides corresponents als articles de les transferències a les Comunitats Autònomes. A aquesta xifra caldria fer dos tipus d'ajust per obtenir la xifra que serviria de base a l'aportació de Catalunya:

- a) Identificar les despeses de l'Estat en l'exercici de competències transferides a Catalunya però no transferides a totes les Comunitats Autònomes; (com per exemple algunes funcions de la policia transferides als mossos d'esquadra).
- b) Prendre en consideració el fet que mitjançant convenis o acords amb les Comunitats Autònomes, el Govern Central finança efectivament algunes de les competències que exerceixen les Comunitats Autònomes, però que no es computen als articles dels capítols 4 i 7 de la despesa esmentats, sinó que es troben consignats a altres articles dels mateixos capítols (com subvencions a empreses privades per exemple) o altres capítols (com pot ser convenis per realitzar algunes infraestructures)

Aquest darrer ajust, en tot cas, pot considerar-se discutible si s'accepta la premissa en que es basa aquesta primera opció de càlcul, és a dir que el que fa l'Estat a través del seu pressupost, ho fa perquè és de la seva competència

Aquesta opció no s'ha tingut en compte en aquest treball, atès que tal i com es veurà en els resultats que s'obtenen d'aquest treball, hi ha moltes despeses que l'Estat

realitza que no són en competències que li són exclusives, i que en tot cas, en el nou marc de finançament contingut en el nou Estatut d'Autonomia, caldria diferenciar.

- B. La segona aproximació, que és la seguida en aquest treball, consisteix en delimitar quina part de les despeses que actualment realitza l'Estat ho són en competències pròpies, i només per a aquestes, en principi, són a les quals s'aplicaria l'article 208 "una part dels rendiments dels impostos cedits a Catalunya s'atribueix a l'Estat per al finançament dels seus serveis i les seves competències".

3. Estimació dels "serveis i competències de l'Estat": mètode emprat¹

Per a diferenciar aquests serveis i competències, s'ha procedit buscant un referent que permeti diferenciar, del conjunt de despesa que realitza l'Estat, aquella part que correspon a competències pròpies, de la resta de despesa. El referent pel qual s'ha optat, és la distribució de competències entre l'Estat i les CCAA que marca la Constitució Espanyola (CE d'ara en endavant) i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya vigent (EAC d'ara en endavant), així com la distribució *de facto* de competències entre l'Estat i la Generalitat. La CE estableix en els seus articles 148, 149 i 150 la distribució de competències entre l'Estat i les CCAA, distingint entre aquelles que són exclusives de l'Estat, les competències de les CCAA, aquelles que són assumides per les CCAA en el seus estatuts d'autonomia, les atribuïdes a l'Estat quan no han estat recollides en els Estatuts d'Autonomia, i les que l'Estat transfereix o delega a les CCAA en matèries que inicialment són de titularitat estatal. Per la seva banda, l'EAC ens marca aquelles que Catalunya assumeix.

A partir d'aquesta distribució de competències, i agafant Catalunya com el referent, es distingeixen en aquest treball tres tipus de despesa realitzada per l'Estat²:

- Despesa de l'Estat: aquesta inclou les dues categories següents:
 - Grup E (Estat): per competències pròpies de l'Estat
 - Grup ET: per competències pròpies de l'Estat, amb implicacions territorials importants
- Despesa de la Comunitat Autònoma, Grup A: les que corresponen clarament a competències de la CA (agafant Catalunya com a CA de referència)

Grup C (compartides): per les quals el tipus d'informació disponible no permet identificar amb claredat si correspondrien a alguns dels altres tres grups, i/o generalment tenen un grau de competència compartida elevada, entre l'Estat i les CCAA - per exemple, per ser desenvolupades per ambdues administracions en funció

¹ S'aplica el mètode contingut a E. Martínez y M. Colldeforns (2003): "Una aproximación cuantitativa de las cargas del Estado y de las CCAA. Distribución de competencias y gasto efectuado", *Revista de Estudios Regionales*, nº 66, 2003, pp. 143-152.

² Per realitzar aquesta diferenciació s'ha comptat amb l'assessorament d'experts en finançament autonòmic i distribució de competències *de facto* entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya.

dels interessos respectius (cas de la funció estadística), o que han estat compartides *de facto* pel seu desenvolupament per part de l'Estat, des de l'inici del procés de transferències de competències a les CCAA-.

Per determinar les càrregues que l'Estat continua assumint com a pròpies, només caldria considerar els programes dels grups E i ET; el grup "C" de despesa requeriria d'una anàlisi més detallada.

L'obtenció dels imports de despesa corresponents a cada un dels grups s'obté a partir d'identificar, per a cada programa de despesa del pressupost de l'Estat -i per tant tenint en compte la naturalesa funcional de la despesa, i també el seu centre gestor i la naturalesa econòmica de la despesa-, si la despesa efectuada correspon a un o altre grup.

Al marge de l'anterior, es poden contemplar al menys dues aproximacions per a realitzar l'anterior classificació de la despesa que efectua l'Estat:

Aproximació "Territori comú", que és l'adoptada en aquest treball, en la qual l'Estat sempre manté una despesa superior que en l'aproximació alternativa "Cupo Basc", ja que les competències de regulació, normativa bàsica, interès general i coordinació que la Constitució li atorga, poden comportar la realització de despeses per competències que estiguin assumides per la CA (p.e. en ensenyament).

Aproximació "Cupo Basc": Aquesta aproximació resultaria en una delimitació més reduïda que l'anterior de les competències de l'Estat, ja que en tota competència assumida en exclusiva per la CA (per exemple ensenyament) no tindria cap despesa per part de l'Estat, ni tan sols en els programes de direcció i/o coordinació de les polítiques públiques que la Constitució li atribueix.

En resum, de la metodologia seguida destaquem els següents elements que s'ha de tenir en compte a l'hora d'interpretar-ne els resultats que se n'obtenen:

1. Que la determinació de les "despeses de l'Estat per competències exclusives" s'obté prenent com a referent la distribució de competències entre Estat i Generalitat que delimita la Constitució espanyola i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya ara vigent (amés de la distribució *de facto* de competències entre Estat i Generalitat). Aquest criteri resta subjectivitat, la qual cosa és positiva, però al mateix temps s'ha de tenir en compte que un canvi en la distribució de competències actual faria modificar els resultats que s'obtenen, p.e. si la Generalitat assumeix més competències que les actuals.
2. Aquesta metodologia aporta informació especialment rellevant quant a les despeses que l'Estat realitza per competències exclusives, però deixa un conjunt important de despeses per competències compartides que requeririen d'una anàlisi més detallada. En tot cas, permet identificar diferents tipus de despesa i valorar-ne per separat quina hauria de ser l'aportació de Catalunya.
3. Les despeses de l'Estat que s'identifiquen no són exclusivament les que l'Estat realitza a Catalunya, si no en el conjunt de l'estat espanyol i també a l'exterior. A aquests s'aplicaran els criteris de participació de Catalunya.
4. A partir de determinar-ne l'import de despesa efectuada per l'Estat en competències exclusives, es pot determinar l'aportació de Catalunya al seu finançament, a partir de l'aplicació dels criteris que siguin adients. S'ha de tenir en compte però, que aquests i també la magnitud sobre la qual s'apliquin, no es poden considerar de manera aïllada, si no englobats en el conjunt del

sistema de finançament i l'aportació de Catalunya per tots els conceptes previstos.

5. L'estudi està limitat a les despeses efectuades pel subsector Estat. No inclou les transferències que realitza a la seguretat social, al sector públic empresarial del sector públic central, ni als seus organismes autònoms i ens. Tampoc no inclou la despesa efectuada per aquests integrants del sector públic central.
6. En l'anàlisi s'inclou exclusivament la despesa realitzada per l'Estat (any 2004), pels capítols 1,2,4,6,7. No s'inclou la despesa per la càrrega del deute (interessos i amortitzacions) que s'hauria de considerar i analitzar apart, ni tampoc per variacions d'actius financers.
7. Les xifres de despesa es refereixen a l'any 2004, en termes d'obligacions reconegudes.
8. S'opta per una "metodologia de règim comú" de finançament autonòmic a l'hora de considerar si un programa concret de despesa corresponia a les CCAA o bé a l'Estat, és a dir, si una competència és de la CA, es contempla que no ho sigui en totes les partides concretes de despesa, podent assignar una part a l'Estat (a diferència de la metodologia del tipus "règim foral", en la qual si una competència és atribuïda a la CA, ho és en tots els seus conceptes, inclosos p.e. els relatius a la "regulació general").

4. Resultats

En aquest apartat s'ofereixen els resultats obtinguts emprant el mètode anteriorment descrit.

4.1. Estimació dels serveis i competències de l'Estat: global i per seccions pressupostàries

Al quadre següent es mostren els resultats obtinguts distingint entre els tres grups de despesa:

- Despesa de l'Estat: aquesta inclou les dues categories següents:
 - Grup E (Estat): per competències pròpies de l'Estat
 - Grup ET: per competències pròpies de l'Estat, amb implicacions territorials importants

Despesa de la Comunitat Autònoma, Grup A: les que corresponen clarament a competències de la CA (agafant Catalunya com a CA de referència)

Grup C, compartides: per les quals el tipus d'informació disponible no permet identificar amb claredat si correspondrien a alguns dels altres tres grups, i/o generalment tenen un grau de competència compartida elevada, entre l'Estat i les CCAA -per exemple, per ser desenvolupades per ambdues administracions en funció dels interessos respectius (cas de la funció estadística), o que han estat compartides *de facto* per pel seu desenvolupament per part de l'Estat, des de l'inici del procés de transferències de competències a les CCAA-.

QUADRE 1: TIPOLOGIA DE LA DESPESA

Milers euros

		import	%
TOTAL ESTAT		38.089.251	42,83%
Estat "simple"	E	30.138.087	33,89%
Estat amb efectes territorials	ET	7.951.164	8,94%
COMUNITAT AUTÒNOMA	A	32.221.907	36,23%
COMPARTIDES	C	18.614.358	20,93%
TOTAL ANALITZAT		88.925.516	100%

No analitzable	CAPS. 3,9,8	59.222.194
	Cap. 3	17.137.465
	Cap. 9	36.873.990
	Cap. 8	5.210.740
	Transf. Internes, 800X	10.012.685
	TOTAL	69.234.879

Del total de despesa analitzada, s'ha identificat com realitzada per l'Estat en competències exclusives el 42,83%, mentre que les corresponents a les comunitats autònomes representen una mica més d'una tercera part (36,23%) i les compartides el 20,93%. Així doncs, l'aportació de Catalunya en concepte de finançament dels serveis i les competències de l'Estat s'hauria de determinar sobre una despesa que no arriba al 50% de la despesa actualment realitzada per l'Estat. Cal tenir sempre present però, que a aquesta conclusió s'arriba sempre que s'accepti la proposta de distribució de despesa per tipus de competència que s'ha fet en aquest treball, que recordem que es realitza a partir de la distribució de competències entre Estat i CA que estableix la Constitució i l'EAC vigent.

El quadre següent mostra la informació anterior, però agrupada per seccions pressupostàries (que en molt casos es corresponen amb ministeris i que indica quin n'és el centre gestor de la despesa). La informació es presenta identificant els centres gestors que fan majoritàriament despesa del tipus E, ET, A, o C, i aquells pels quals no hi ha cap grup o tipus de despesa que destaquí sobre els altres. Els imports són en milers d'euros.

QUADRE 2: RESUM PER SECCIONS

SECCIONS AMB NOMÉS ESTAT ("E") o ESTAT IMPORTANT

E d'aquest grup	25.664.297
% s/total E	85,16%
total aquest grup	25.664.297
% s/total despesa	28,86%

1	C.S.M. Rey	E	7.534
	% s/despesa grup E		0,02%
2	Cortes Generales	E	153.918
	% s/despesa grup E		0,51%
3	Tribunal de Cuentas	E	41.711
	% s/despesa grup E		0,14%
4	Tribunal Constitucional	E	15.181
	% s/despesa grup E		0,05%
5	Consejo Estado	E	8.226
	% s/despesa grup E		0,03%
8	C.G. Poder Judicial	E	52.383
	% s/despesa grup E		0,17%
25	Presidencia	E	127.705
	% s/despesa grup E		0,42%
	SUBTOTAL		406.659
	% s/despesa grup E		1,35%
	% s/total despesa		0,46%
31	Gastos diversos ministerios	E	1.620.158
	% s/despesa grup E		5,38%
	% s/total despesa		1,82%
14	Defensa	E	7.280.463
	% s/despesa grup E		24,16%
	% s/total despesa		8,19%
15	Hacienda	E	420.932
	% s/despesa grup E		1,40%
	% s/total despesa		0,47%
7	Clases pasivas	E	7.480.621
	% s/despesa grup E		24,82%
	% s/total despesa		8,41%
34	Rels. Financieras con la UE	E	8.455.465
	% s/despesa grup E		28,06%
	% s/total despesa		9,51%

SECCIONS AMB ESTAT AMB EFECTES TERRITORIALS ("ET") IMPORTANT

ET d'aquest grup	7.458.170
% s/total ET	93,80%
total aquest grup	9.485.320
% s/total despesa	10,67%

17	Fomento	E	733.495	2,43%
		ET	5.484.921	68,98%
		A	74.422	0,23%
		C	642.028	3,45%
		TOTAL	6.934.867	

33	FCI	ET	1.035.524	13,02%
----	------------	----	-----------	---------------

23	Medio Ambiente	E	77.822	0,26%
		ET	937.725	11,79%
		A	282.651	0,88%
		C2	216.731	1,16%
		TOTAL	1.514.929	

SECCIONS AMB COMUNITAT AUTÒNOMA ("A") IMPORTANT

A d'aquest grup	28.647.294
% s/total A	88,91%
total aquest grup	39.524.614
% s/total despesa	44,45%

32	Entes territoriales	E	0	
		ET	0	
		A	28.647.294	88,91%
		C	10.877.320	58,44%
		TOTAL	39.524.614	

Nota: els percentatges que apareixen als quadres (excepte en els primers quadres "seccions amb només Estat o Estat important"), fan referència a la proporció que representa cada despesa dins del seu grup i pel conjunt de despesa de l'Estat analitzada, p.e. la secció 17, Ministeri de Foment, fa una despesa de 5.484.921 milers d'€ en despesa del grup ET, que representa el 68,98% del total de despesa de l'Estat del grup ET.

SECCIONS AMB COMPARTIDES ("C") IMPORTANT

C d'aquest grup	3.993.721
% s/total C	21,46%
total aquest grup	5.760.554
% s/total despesa	6,48%

Secció 32, Ens territorials (veure anterior)

Interior	E	1.000.156	3,32%
	ET	0	0,00%
	A	766.677	2,38%
	C	3.993.721	21,46%
	TOTAL	5.760.554	

SECCIONS AMB VARIS TIPUS DE DESPESA, CAP MOLT DESTACAT

total aquest grup	8.490.730
% s/total despesa	9,55%

Asuntos Exteriores	E	606.419	2,01%
	ET	0	
	A	0	
	C	28.779	0,15%
	TOTAL	635.198	

Justícia	E	68.999	0,23%
	ET	0	
	A	1.069.211	3,32%
	C	0	0,00%
	TOTAL	1.138.210	

Educación, cultura, deporte	E	96.636	0,32%
	ET	79.133	1,00%
	A	562.050	1,74%
	C	998.967	5,37%
	TOTAL	1.736.785	

Trabajo y asuntos sociales	E	440.708	1,46%
	ET	0	
	A	25.819	0,08%
	C	334.916	1,80%
	TOTAL	801.443	

Ciencia y tecnología	E	59.880	0,20%
	ET	0	
	A	0	
	C	780.254	4,19%
	TOTAL	840.135	

Agricultura, pesca y alimentación	E	100.063	0,33%
	ET	79.477	1,00%
	A	451.455	1,40%
	C	550.438	2,96%
	TOTAL	1.181.433	

AAPP	E	322.869	1,07%
	ET	0	
	A	159.517	0,50%
	C	0	0,00%
	TOTAL	482.387	

Economía	E	874.104	2,90%
	ET	334.385	4,21%
	A	39.536	0,12%
	C	189.124	1,02%
	TOTAL	1.437.149	

Sanidad y consumo	E	92.638	0,31%
	ET	0	
	A	143.274	0,44%
	C	1.590	0,01%
	TOTAL	237.502	

"Publicaciones"	C	489	0,003%
------------------------	---	-----	--------

Com es veu als quadres, quasi un 30% (28,86%) de la despesa analitzada correspon a 12 seccions pressupostàries (de les 28 existents als PGE) que realitzen despesa que hem classificat en el grup E de despeses per competències exclusives de l'Estat, que no es caracteritzen per tenir uns efectes territorials molt elevats. Aquestes seccions realitzen una part molt important del total de despesa que hem classificat com a E, concretament un 85,16%.

Per altra banda, el 93,80% de la despesa del grup ET (per competències de l'Estat, i amb un fort component territorial), està concentrada en solament 3 seccions (Ministeris de Foment i de Medi Ambient, i el FCI), i responen principalment a accions relacionades amb infraestructures i desenvolupament econòmic.

Conjuntament aquestes seccions esmentades dels grups E i ET representen el 86,96% del total de despesa classificada com de competències exclusives de l'Estat (E+ET).

El grup de despeses per competències corresponents a les CCAA (A) està constituït fonamentalment per les transferències a les CCAA per participació en els ingressos de l'Estat, és a dir, les despeses relacionades amb el sistema de finançament autonòmic, i a les CCLL per Cooperació Econòmica Local. Per últim, en el grup C de despeses per competències compartides (i aquelles per les quals la informació disponible no permet identifica-les en cap dels grups anteriors), en destaquen les corresponents a seguretat ciutadana i similars del Ministeri de l'Interior, i per les transferències que l'Estat efectua a les CCLL pel seu finançament (fonamentalment per participació en ingressos de l'Estat).

A continuació s'ofereix una anàlisi més detallada de cada grup de despesa i els seus components.

4.2. Detalls sobre els integrants de cada tipus de despesa de l'Estat

- **Grup E: Despeses per competències pròpies de l'Estat, sense implicacions territorials elevades.**

En aquesta categoria s'inclouen les despeses realitzades per l'Estat per competències pròpies, vinculades a l'existència d'un govern (central) i les seves funcions més característiques (defensa, relacions financeres amb la Unió Europea...), els organismes constitucionals, etc. Concretament s'hi inclouen:

1. Per competències exclusives de l'Estat, així establert en la Constitució, i que corresponen al desenvolupament de l'Estat de dret i als organismes constitucionals, i la despesa en defensa. Per exemple, la "Jefatura del Estado" (programa 111A), l'activitat legislativa (111B), el control constitucional (111D), govern del poder judicial (141A), formació del personal de les forces armades (215A), eleccions i partits polítics (463A).

2. Per competències exclusives de l'Estat, així establert constitucionalment, corresponents als serveis de coordinació, planificació, alta direcció, etc. pròpies d'un govern central en un estat descentralitzat, i les corresponents a les despeses vinculades a l'existència d'una administració central; també les de representació i acció a l'exterior. Per exemple, els programes següents: presidència del Govern (112A),

“alto asesoramiento del Estado” (112B), direcció i organització de l'administració pública (121B), administració perifèrica de l'Estat (121E), control extern del sector públic (111C), coordinació i relacions financeres amb les CCAA i les CCLL (124D i 124E), direcció i serveis generals del ministeri d'Economia i Hisenda (611A), direcció i serveis generals d'agricultura i de sanitat (711A i 411A), previsió i política econòmica (612A), direcció i serveis generals d'assumptes exteriors (131A), l'Acció de l'Estat a l'exterior (132A), transferències a la Unió Europea (921A), seguretat del trànsit marítim i vigilància costera (514A), educació a l'exterior (422I), infraestructures per situacions de crisi (126A), gestió del patrimoni de l'Estat (612F).

3. Per competències exclusives de l'Estat, així establert constitucionalment, que no han estat transferida a la CCAA, si bé podrien arribar a ser objecte de transferència, en tant que no responen als conceptes anteriors. S'inclouen en aquesta categoria per exemple, els programes de despesa en direcció i serveis generals de la Seguretat Social i protecció social (311A), pensions no contributives i assistencials (314I), selecció i formació de jutges (141C), direcció i serveis generals de justícia (141B).

Recordem que els imports més destacats de despesa corresponen a les despeses efectuades pel Ministeri de Defensa (8,19% del total de despesa analitzada de l'Estat i quasi una quarta part de la despesa del grup E (24,16%); les pensions per classes passives (programa 314B, 24,82% de la despesa de grup E)), i les transferències corrents al pressupost de la Unió Europea (programa 921A, 28,06% de la despesa del grup E). Conjuntament representen al voltant de $\frac{3}{4}$ parts de la despesa del grup E.

Noti's també com les despeses pels organismes constitucionals i de govern de l'Estat (Corts Generals, Tribunal de Comptes, el Consell General de Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Consell d'Estat, Presidència, i la C.S.M el Rei), representen tant sols un 1,35% de la despesa del grup “E, Estat” i només un 0,46% de la despesa de l'Estat analitzada.

• **Grup ET: Per competències de l'Estat, amb incidència territorial elevada**

Despeses que l'Estat efectua en competències pròpies, que per la seva naturalesa tenen una dimensió territorial important, que en molts casos estan subjectes a una planificació plurianual. Entre els conceptes més quantiosos hi ha:

1. Infraestructures de carreteres amb el 37,18% del total d'aquest grup ET, composta per: i) la creació d'infraestructures de carreteres (513D, el 29,11%); i ii) la conservació i explotació de carreteres (513E, 8,07%).

2. Les infraestructures hidràuliques, que representaven el 7,06% de la despesa del grup ET, composta del programa (512A) de “gestió d'infraestructures i recursos hidràulics del Mi. Medi Ambient (Secció 23).

3. Infraestructures i transport ferroviari amb un total del 9,36% de la despesa, compostat per: i) el programa 513A “Infraestructura transport ferroviari”, gestionat pel Mⁱ. de Foment, i que inclou entre d'altres les transferències als ens territorials, amb un 18,17% de la despesa ET, ii) les “Subvencions i recolzament transport terrestre” (513B, de transferències corrents als ens territorials), amb un 13,63% de ET.

4. La Secció 33-FCI -les transferències de capital a les CCAA per FCI (911C), amb el 13,2% de la despesa del grup ET.

Altres despeses incloses en aquest apartat són les corresponents a reconversió i reindustrialització, incentius regionals a la localització industrial, normativa i desenvolupament energètic, actuació a la costa del Mi. Medi Ambient, etc.

- **Grup A: Per competències de les comunitats autònomes**

En aquest grup de despeses s'hi inclouen les que realitza l'Estat en competències que han estat transferides a les Comunitats Autònomes (s'ha emprat Catalunya com a comunitat de referència en la delimitació de les competències transferides, per la qual cosa aquest tipus de despesa pot incloure aquelles que l'Estat realitza en les comunitats que no les han assumit). Aquestes despeses que representen el 36% de la despesa de l'Estat analitzada, corresponen fonamentalment a les transferències als governs subcentrals, concretament a les CCAA per participació en els ingressos de l'Estat (i altres vinculades a la transferència de competències), i a les CCLL per cooperació econòmica local de l'Estat (s'integren respectivament a les seccions 32 (Ens territorials) i 22 (Mi d'Administracions Públiques) del pressupost de l'Estat, i representen respectivament el 88,91% i el 0,50% del total de despesa d'aquest grup "A"). Els altres integrants d'aquest grup de despesa representen imports menors.

- **Grup C, compartides**

En aquest grup, que representa el 21% de la despesa analitzada, s'inclouen les despeses que l'Estat efectua que són també o podrien ser en el seu cas, realitzades per les CCAA, bé sia:

i) en matèries en les quals l'Estat no en té competència exclusiva, i que realitzen tant l'Estat com les CCAA, en funció dels seus interessos respectius en el desenvolupament de les seves funcions. Corresponen a despeses en seguretat ciutadana i similars (18,73% de la despesa d'aquest subgrup), despeses vinculades a la política cultural (p.e. promoció del llibre i promoció cultural a l'exterior) i científica; estadístiques, promoció de l'empresa, etc.

ii) perquè *de facto* són competències que l'Estat està desenvolupant, en virtut de les interpretacions que el Tribunal constitucional ha anat realitzant en matèria de distribució de competències entre l'Estat i les CCAA que han possibilitat la seva realització per part de l'Estat, i/o per la disponibilitat de recursos i voluntat del Govern central per realitzar-les, tot i que en molts casos, la competència genèrica va ser transferida a la CA (p.e. atenció als infants i ensenyament). El component principal quantitativament és les despeses en les transferències a les CCLL (per PIE) amb el 57,83% del total del grup C. La resta correspon a despeses en promoció i ajut a l'accés a l'habitatge, beques a estudiants, atenció a la infància i la família, altres serveis socials (p.e. turisme subvencionat de l'IMSERSO -programa 313L-), meteorologia, etc.

5. L'aportació de Catalunya al finançament dels serveis de l'Estat i les seves competències

L'aportació de Catalunya que s'estableix al Títol VI del nou Estatut, i concretament quan l'article 208 diu que "una part dels rendiments dels impostos cedits a Catalunya s'atribueix a l'Estat per al finançament dels seus serveis i les seves competències", és suficientment ampli com per a englobar, al nostre entendre, diferents opcions i/o

interpretacions. Amés cal afegir-hi el que estableix l'article 207, "l'aportació catalana a les finances de l'Estat integra l'aportació a les despeses de l'Estat i l'aportació a la solidaritat...". És a dir, sembla ser que la proposta del nou EAC és diferenciar dos tipus d'aportació de Catalunya a les finances de l'Estat, entre el que seria pel finançament de les seves competències, i un altre per la solidaritat interterritorial. Les estimacions que presentem a continuació s'apliquen sobre els grups de despesa E i ET, i en principi no inclourien el component de solidaritat interterritorial, si bé aquesta diferenciació no és del tot nítida.

En el marc d'una major autonomia financera de la CA, i un augment competencial, podríem fer l'exercici d'assimilar les competències i serveis de l'Estat a les que en aquest treball hem identificat com a les del grup E i ET, és a dir, per competències de l'Estat, que no corresponen a la CA ni tampoc són compartides (ja que aquestes últimes serien objecte de transferència a la CA o en el seu cas, d'exercir-se ja per part de la CA, seria menys clara l'aportació de Catalunya a seu finançament).

Per tant, podríem aplicar diferents criteris als imports de despesa E i ET, per a determinar-ne l'aportació de Catalunya al seu finançament, tot tenint en compte que:

1. La diferenciació que s'ha efectuat entre les despeses E, ET, A i C no respon a criteris exactes, ja que cal recordar que la distribució de competències entre l'Estat i les CCAA que realitza la Constitució i l'EAC, i la distribució *de facto*, no és al pràctica, prou clara. Amés, la informació disponible i amb la qual s'ha treballat per realitzar aquesta diferenciació, bo i que ha estat al nivell de desgloss més ampli possible (per programes, capítols de despesa i seccions pressupostàries del pressupost de despesa liquidada de l'Estat) tampoc és suficientment complerta com per poder fer-ne una anàlisi molt més detallada que la ja efectuada.
2. S'ha utilitzat una aproximació de tipus "règim comú" per assignar la despesa a l'Estat o a la CA (o al grup C en el seu cas), la qual cosa vol dir que els imports de despesa quantificats pel grup E i ET són superiors que si s'utilitza la metodologia del "cupó" segons la qual una competència transferida a la CA implica que no es computa cap concepte de despesa relacionada, a l'Estat. En aquest treball sí s'ha considerat la possibilitat que l'Estat en mantingui.
3. S'ha considerat la distribució actual de competències entre l'Estat i la CA, no aquella que se'n podria derivar d'una nova distribució de competències.
4. En qualsevol cas, la metodologia emprada permet fer els canvis oportuns en la identificació de les despeses dins d'un grup o altre, que permetin obtenir els imports de referència als quals aplicar el percentatge de participació de Catalunya.

Tot tenint present aquestes precaucions, a continuació s'ofereixen els resultats d'aplicar el criteri de població relativa i el criteri de territorialització de la despesa (o despesa efectuada a Catalunya) per obtenir unes xifres informatives sobre possibles aportacions de Catalunya. Cal dir però, que pel criteri de despesa efectuada a Catalunya s'ha utilitzat la informació procedent de l'estudi de la balança fiscal de

Catalunya amb l'Estat per l'any 1998³, atès que no es disposa d'aquesta informació per l'any 2004, amb els següents ajustos:

- Es considera exclusivament la despesa que l'Estat efectuava a l'interior d'Espanya. D'aquesta s'extreu la despesa de la secció 32 i el tram autonòmic de l'IRPF, és a dir, les despeses vinculades al finançament autonòmic i local, que en aquest estudi no s'inclouen en les despeses dels grups E ni ET, si no en el A i C, és a dir, per competències de la comunitat autònoma i compartides. A l'esmentat estudi de balança fiscal s'estimà que de la despesa que l'Estat efectuava a l'interior, a Catalunya se n'efectuà un 12,62%, un cop extretes les despeses pels conceptes esmentats, el percentatge es redueix al 7,99%, que és el percentatge que s'aplica al quadre següent⁴.
- Quant a la despesa efectuada a l'exterior de l'Estat espanyol, s'ha aplicat el criteri de població relativa per estimar-ne la contribució de Catalunya al seu finançament.

En aquest criteri de “despesa efectuada a Catalunya” s'ha de tenir en compte que en els estudis de balança fiscal dels anys 1998 i 2001, seguint el criteri “flux de fons”, per l'estimació de despesa a Catalunya, hi havia partides de despesa realitzada per l'Estat per les quals s'imputava com realitzada a Catalunya una part de la despesa - generalment emprant el criteri poblacional - per tal de no subestimar la despesa que s'efectuava a Catalunya, i que en tot cas, en resultarien sobre-estimacions. En sentit contrari, cal assenyalar que el criteri de despesa efectuada a Catalunya per determinar quina seria l'aportació de Catalunya al finançament de les despeses que en aquest treball hem definit de competència estatal, no contempla i de fet exclou que Catalunya contribueixi a finançar despeses de l'Estat que encara que no es realitzin a Catalunya, s'haurien de finançar (com exemple clar, la corresponent als organismes constitucionals).

³ Guillem López Casasnovas i Esther Martínez García (2000): *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central (1995-1998)*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona.

⁴ S'exclou també la despesa en sanitat i serveis socials que serien de competència autonòmica.

TIPUS de DESPESA	import (€)	criteri d'aportació	%
		Població relativa	15,8%
E	30.138.087.112		
ET	7.951.164.146		
TOTAL (E+ET)	38.089.251.258		
		PIB Cat/PIB estatal	18,76%
E	30.138.087.112		
ET	7.951.164.146		
TOTAL (E+ET)	38.089.251.258		
		Despesa a Catalunya	
E sense exterior	20.024.165.098	Despesa a Catalunya	7,99%
ET sense exterior	7.800.666.649	Despesa a Catalunya	7,99%
TOTAL (E+ET) sense exterior	27.824.831.747	Despesa a Catalunya	7,99%
Despesa (E+ET) a l'exterior	10.264.419.511	Població relativa	15,8%
TOTAL (E+ET) + exterior	38.089.251.258		

Dèficit fiscal amb l'Ad. Central, any 2001¹

Dèficit fiscal amb l'Ad. Central, mitjana 1986-2001²

Dèficit fiscal amb l'Ad. Central, any 2003³

Notes:

El criteri "despesa a Catalunya" aplica el % de despesa de l'Estat que es considera que es realitzava a Catalunya en l'estudi de balança fiscal pel 1998 (G.López i E.Martínez, 2000), extreta la despesa a l'exterior, i la despesa per finançament autonòmic i local. S'ha extret del total de despesa del grup E i ET la despesa realitzada a l'exterior, per la qual s'aplica el criteri poblacional.

El "Dèficit fiscal amb l'Administració central, any 2001 és el % que representa el dèficit fiscal amb l'Estat, l'any 2001, segons estudi de balança fiscal, criteri "flux monetari" (Grup de Treball per l'actualització de la balança fiscal de Catalunya, 2005).

El "Dèficit fiscal amb l'Administració central, mitjana 1986-2001, és el % que representa el dèficit fiscal amb l'Estat, mitjana anys 1986-2001, segons estudi de balança fiscal, criteri "flux monetari" (Grup de Treball per l'actualització de la balança fiscal de Catalunya, 2005).

El "Dèficit fiscal amb l'Administració central, any 2003", és el % que representa el dèficit fiscal amb l'Administració central, de l'any 2003, segons estimacions de la Fundació Funcas (2004).

PIB de Catalunya (2004, Idescat) (milions €)	157.124
Població de Cat/Espanya (2004, Idescat)	15,80%
PIB Cat/Espanya (2004, Idescat)	18,76%

Estimació del % de despesa de l'Estat a l'interior d'Espanya, efectuada a Catalunya

Any 1998	Milions ptes
1. Despesa de l'Estat analitzada, a l'interior Espanya	9.529.172
1.1. De la qual, Secció 32	3.372.779
1.2. De la qual Tram autonomic IRPF	679.023
2. Despesa Estat a considerar (1-1.1.-1.2)	5.477.370
3. Despesa Estat a Catalunya	1.202.890
3.1. De la qual secció 32	580.719
3.2 De la qual tram autonòmic IRPF	184.648
4. Despesa a Catalunya a considerar (3 -3.1.- 3..2.)	437.523
Despesa a Catalunya/despesa Estat (6/3)	7,99%

Font: elaboració pròpia a partir de l'estudi de G. López i E. Martínez (2000)

En la mesura que la població relativa de Catalunya en el conjunt de l'Estat és superior al percentatge estimat de despesa que l'Estat realitza a Catalunya, del criteri poblacional en resulta una contribució superior. Evidentment, aquests dos criteris són inferiors a si s'apliqués un de participació relativa en el PIB estatal, estimació que s'ofereix en el quadre anterior com a xifra comparativa. En ambdós casos, la contribució de Catalunya resulta evidentment molt inferior a les xifres que es desprenen dels estudis de balança fiscal de Catalunya amb l'Estat.

6. Consideracions finals

En aquest treball s'ha ofert un mètode per l'estimació dels serveis i competències de l'Estat, unes xifres dels imports corresponents, i unes estimacions orientatives de la contribució de Catalunya al seu finançament, segons diferents criteris: el criteri poblacional com a referent, però no exclusiu, i unes xifres de comparativa en termes d'aportació en funció del PIB de Catalunya, i les estimacions a partir del criteri de despesa realitzada a Catalunya segons estudis de balança fiscal de Catalunya amb l'Estat.

Les estimacions obtingudes dels imports de despesa de l'Estat pels seus serveis i competències s'ha basat en la distribució de competències vigent en aquest moments entre l'Estat i la CA de Catalunya, segons la Constitució i l'Estatut d'Autonomia vigents. Si es produeixen canvis en aquesta distribució de competències, això afectaria als imports estimats. De tota manera, el mètode continua sent aplicable per a qualsevol altra distribució de competències.

Aquestes estimacions es refereixen exclusivament al component de contribució de Catalunya que la proposta del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya es refereix en el

seu article 208 “una part dels rendiments dels impostos cedits a Catalunya s’atribueix a l’Estat per al finançament dels seus serveis i les seves competències”, però no a la part de solidaritat a la qual es refereix l’article 207. La contribució global de Catalunya haurà de contemplar ambdós extrems, i les consideracions addicionals que inclou la proposta del nou Estatut d’Autonomia de Catalunya (esforç fiscal, situació reactiva pre i post contribució de Catalunya, etc.).

L’estudi té un abast parcial pels següents elements:

- Només es refereix a una part de la contribució de Catalunya a les quals es refereixen els articles 207 i 208 esmentats
- Hi ha una part de la despesa realitzada pe l’Estat que requereix una anàlisi més detallada de la que aquí s’ha realitzat, concretament el component de despesa tipus “C” compartida entre l’Estat i la comunitat autònoma
- Es refereix exclusivament a despeses realitzades directament per l’Estat, no les que realitza a través de transferències que realitza a la Seguretat Social, els organismes autònoms i ens, i a les empreses públiques. Hi ha un conjunt de despeses que l’Estat realitza de forma indirecta a través de les transferències esmentades, i per exemple l’empresa pública directament, que poden tenir impactes territorials importants i diferencials en el territori espanyol.
- Per l’abast de la despesa analitzada, queden alguns components per considerar, com és especialment el dèficit públic i l’endeutament.

7. Fonts d'informació emprades i referències

- Xifres de PIB i població de Catalunya i Espanya: INE (extret de www.idescat.net)
- Xifres de balança fiscal de Catalunya amb l'Estat, any 1998: Guillem López i Casanovas i Esther Martínez i Garcia (2000): *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central (1995-1998)*; Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona.
- Xifres de balança fiscal de Catalunya amb l'administració Central, any 2001 i mitjana anys 1986-2001: *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central*, Grup de Treball per l'actualització de la balança fiscal de Catalunya (designat per part catalana de la Comissió Mixta de Valoracions Administració de l'Estat-Generalitat de Catalunya), 31 de gener de 2005 (www.gencat.net/economia)
- Xifres de balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central, per l'any 2003: Alcaide J., Alcaide P.,(2004): *Balance Económico Regional. Autonomías y Provincias, Años 1995 a 2003*. FUNCAS, Madrid.
- Mètode emprat: E. Martínez y M. Colldeforns (2003): "Una aproximación cuantitativa de las cargas del Estado y de las CCAA. Distribución de competencias y gasto efectuado", *Revista de Estudios Regionales*, nº 66, 2003, pp. 143-152.
- Despeses de l'Estat, segons els Pressupostos Generals de l'Estat, xifres en obligacions reconegudes, any 2004: *Ejecución del Presupuesto del Estado, diciembre 2004*, IGAE, Ministerio de Economía y Hacienda.
- Estatut d'Autonomia de Catalunya de i Constitució Espanyola de 1978
- "Nou Estatut d'Autonomia de Catalunya" aprovat pel Parlament de Catalunya, 2005 (www.gencat.net)