

LES FINANCES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA (1987-1994)

Antoni Castells

Catedràtic d'hisenda pública
de la Universitat de Barcelona

Núria Bosch

Professora titular d'hisenda pública
de la Universitat de Barcelona

1. Evolució del sector públic de la Generalitat de Catalunya

El pressupost constitueix sempre una de les dades rellevants quan es tracta d'analitzar, o simplement de descriure, una institució pública. Examinar el pressupost, i veure'n les característiques essencials ens ajuda a conèixer i comprendre millor les característiques i el funcionament dels governs o dels organismes públics en particular. En concret, hi ha uns aspectes essencials que cal examinar: la magnitud global del pressupost i la seva evolució; les funcions de despesa a què es destina; els recursos amb els quals es finança; i, finalment, els desequilibris financers entre ingressos i despeses (superàvit o dèficit) que eventualment puguin produir-se i les seves conseqüències.

Aquests quatre aspectes són essencials i a ells destinarem el present i els següents apartats d'aquesta nota. Cal advertir, tanmateix, sobre els riscos de considerar els indicadors pressupostaris com els únics vàlids per avaluar la importància real de l'actuació d'un govern o una determinada institució pública. A part dels indicadors quantitius, que són els que poden obtenir-se del pressupost, n'hi ha d'altres, de caràcter qualitatiu, que són absolutament imprescindibles a l'hora de mesurar la capacitat real que tenen els diferents governs per poder desenvolupar polítiques pròpies en els diferents camps o funcions en què intervenen.

Un cop assenyalats, doncs, els límits de tota anàlisi estrictament quantitativa, cal subratllar les tendències bàsiques de l'evolució del pressupost de la Generalitat en els darrers anys. Entre 1987 (any en què va entrar en vigor l'acord quinquennal negociat els anys 1985-1986 que va posar fi, pròpiament, al que podríem considerar període transitori) i 1994, la quantia de les despeses no financeres (és a dir, excloent les derivades de les operacions d'endeutament i de l'adquisició neta d'actius financers) ha passat de 663.288,1 a 1.540.163,4 milions de peses. (*quadre 1*). En set anys, el pressupost de la Generalitat ha més que doblat, doncs (en concret, ha augmentat en un 132,20 %), i ha experimentat un increment anual acumulatiu al llarg d'aquest període del 12,79 %.

Aquest fort increment s'ha traduït, com és lògic, en un augment força apreciable del pes de la despesa pública autonòmica respecte al PIB, que se situa l'any 1994 en l'11,67 %, i estava en el 9,47 % l'any 1987. Cal assenyalar, finalment, en aquesta primera descripció quantitativa, que el pressupost de la Generalitat l'any 1994 equivalia a una despesa de 254.174 peses. per a cada ciutadà de Catalunya. És a dir, d'un import d'aproximadament un milió de pessetes per a cada família composta per matrimoni i dos fills.

La Generalitat de Catalunya forma part, com és sabut, del grup de comunitats autònomes que han assolit el màxim nivell competencial (les anomenades comunitats autònomes del 151, amb competències en educació i sanitat). El seu pes pressupostari és, també, sensiblement similar al de les altres comunitats autònomes que integren aquest grup: Andalusia, Galícia i València. En termes de despesa no financera per habitant, la Generalitat se situa pràcticament en la mitjana d'aquests quatre governs autonòmics; en concret, un 3,34 % per damunt (254.174 ptes. per 245.947 pres., com pot comprovar-se al *quadre 2*). En termes de PIB, la ràtio despesa autonòmica/PIB de la Generalitat és clarament més reduïda (11,67 %) que la de la mitjana dels quatre governs autonòmics (14,89 %), com és lògic, a conseqüència del major PIB per càpita de Catalunya. Aquest indicador mostra diferències apreciables entre Catalunya i València (que se situen entre l'11,5 - 12,5 %) i Galícia i Andalusia, on la despesa autonòmica quasi assoleix, o supera, el percentatge del 20 %.

Des d'un punt de vista estrictament quantitatiu, pot considerar-se que les comunitats autònomes del 151 amb competències en educació i sanitat han culminat, pràcticament, el procés de transferències. Certament, sempre quedaran aspectes per acabar de resoldre, i reajustaments de diferents tipus que, inevitablement, comportaran conseqüències de tipus quantitatiu. Però, des d'una perspectiva global, les transferències de serveis de fort impacte pressupostari estan, substancialment, culminades, i difícilment pot pensar-se en nous traspassos que afectin, en els trets essencials, l'actual pes pressupostari d'aquests governs autonòmics.

Aquest pes és, d'altra banda, molt apreciable. La despesa no financera del conjunt d'aquests quatre governs autonòmics representa, el 1994, el 14,89 % del seu PIB. Es tracta d'un percentatge elevat, que resisteix perfectament la comparació amb els que poden mostrar els governs d'àmbit intermedi en països, com Estats Units o la República Federal d'Alemanya, que ens poden servir de referència. Aquestes quatre comunitats autònomes mostren, de fet, l'horitzó al qual tendirà el conjunt del nivell autonòmic a Espanya. L'extrapolació de la seva situació al conjunt de les comunitats autònomes situaria el pes del govern autonòmic entorn del 30 % del conjunt del sector públic, percentatge més elevat del que tenen els estats als Estats Units i els *Länder* a Alemanya, només lleugerament més reduït del que presenten els estats a Austràlia i els cantons a Suïssa, i més reduït que el de les províncies al Canadà.

2. Distribució funcional de la despesa de la Generalitat de Catalunya

Més del 50 % de la despesa de la Generalitat es destina a finançar la provisió de béns socials de caràcter personal. Concretament, el 1994 aquesta despesa representa el 53,08 % del total de les despeses consolidades (*quadre 3*). Aquest fet és conseqüència de l'assumpció per part de la Generalitat de competències en sanitat i ensenyament, ja que tan sols aquests dos serveis representen el 32,73 % i el 16,48 % del total de despeses. La despesa restant en serveis de caràcter social correspon a habitatge i urbanisme (2,05 %), benestar comunitari (0,23 %) i cultura (1,57 %).

Pel que fa a les altres funcions de despesa no n'hi ha cap que tingui la importància quantitativa de les de sanitat i ensenyament. Amb tot, les transferències a administracions públiques tenen un pes important (14,21 %) pel fet que la Generalitat gestiona la participació local en els tributs de l'Estat. L'Estat dota i estableix els criteris de

distribució de la transferència, en tant que la Generalitat actua com a Administració intermediària entre l'Estat i les entitats locals (municipis i províncies).

Les restants funcions de despesa tenen una importància quantitativa molt més baixa. Són les següents: producció de béns econòmics (inclou infraestructures i comunicacions) (6,48 % del total), deute públic (6,42 %), seguretat, protecció i promoció social (5,27 %), serveis de caràcter general (3,30 %), regulació econòmica general (1,67 %) i defensa, protecció civil i seguretat ciutadana (0,59 %).

L'estructura funcional del pressupost de despeses de les altres tres comunitats del 151 amb competències en sanitat i ensenyament no difereix substancialment de la de la Generalitat. L'ordenació de les seves diferents funcions de despesa de major a menor segons el seu pes quantitatiu és la mateixa que en el cas de Catalunya (*quadre 3*). Cal destacar, però, que Catalunya és la Comunitat que se situa en darrer lloc pel pes relatiu de la seva despesa en béns socials (53,08 %). A la Comunitat Valenciana és on aquesta funció té un pes específic més alt (63,42 %). Andalusia se situa en un 56,38 %, i Galícia està lleugerament per sobre de Catalunya, amb un 53,79 %. El baix pes de Catalunya en aquesta funció és degut, bàsicament, al pes relatiu de la despesa en ensenyament (16,48 %), que se situa quasi 5 punts percentuals per sota de la mitjana (21,31 %) de les altres tres comunitats.

En canvi, les despeses en serveis de caràcter general (bàsicament, serveis administratius) tenen un pes notablement més alt a Catalunya que a les altres tres comunitats. Concretament, un 3,30 % enfront el 1,04 % de mitjana. Pel que fa al pes relatiu de les restants funcions de despesa no s'observen diferències rellevants entre les quatre comunitats analitzades, llevat de la despesa en la regulació econòmica de sectors productius que té molta més importància relativa a Galícia (7,19 %) i a Andalusia (3,00 %) que a Catalunya (1,90 %) i a la Comunitat Valenciana (1,86 %).

Les diferències en la distribució funcional de la despesa entre les quatre comunitats autònomes són més accentuades quan fem l'anàlisi en pessetes per habitant (*quadre 4*). En la despesa destinada a béns socials, Andalusia ocupa el primer lloc (146.265 pes./hab. el 1994), seguida de Galícia (144.832 pes./hab), mentre que Catalunya i la Comunitat Valenciana se situen en les darreres posicions, amb 141.511 i 140.273 pes./hab., respectivament. Ara bé, en despesa en béns socials de caràcter sanitari, Catalunya és la comunitat que més hi destina, 87.256 pes./hab., situant-se a una certa distància de la mitjana de les quatre comunitats (82.402 pes./hab.). En canvi, Catalunya se situa molt per sota de la despesa que destinen a ensenyament les altres tres comunitats, amb 43.924 pes./hab. enfront de les 55.125 pes./hab. de Galícia, les 54.271 pes./hab. d'Andalusia, i les 79.988 pes./hab. de la Comunitat Valenciana. Aquest fet es dona a causa que a Catalunya el pes de l'escola pública en relació a la privada és inferior al de les altres comunitats.

Pel que fa a la resta de despesa de caràcter social, Catalunya gasta per sobre la mitjana de les quatre comunitats en cultura, 4.176 pes./hab. enfront de 3.150 pes./hab. Per contra, Catalunya se situa en la darrera posició en la despesa en benestar comunitari, 628 pes./hab. enfront de 2.191 pes./hab.

Després de la despesa en béns socials, destaquen les transferències a administracions públiques, que com s'ha dit corresponen bàsicament a la participació local en els tributs estatals. Catalunya és la que hi dedica més, 37.892 pes./hab. enfront d'una mitjana de 33.281 pes./hab. Segueix la despesa, en producció de béns econòmics (17.272 pes./hab.), la despesa en endeutament (17.073 pes./hab.), i la despesa en

seguretat, protecció i promoció social (14.050 ptes./hab). En tots aquests conceptes Catalunya gasta per sota la mitjana de les quatre comunitats.

En les altres funcions, malgrat que siguin de menor importància quantitativa, Catalunya gasta més que les altres comunitats. Sobresurt la despesa en serveis de caràcter general de la Generalitat de Catalunya, molt per sobre de la mitjana, 8.806 ptes./hab. enfront de 4.354 ptes./hab.

3. Els ingressos de la Generalitat de Catalunya

La característica més rellevant de l'estructura d'ingressos de la Generalitat de Catalunya (i, més en general, del conjunt de comunitats autònomes del 151 amb competències en educació i sanitat) és l'escàs pes que tenen els ingressos tributaris —procedents directament dels impostos pagats pels ciutadans de Catalunya— i l'elevat pes, per contra, de les subvencions —especialment, les procedents del govern central— dins del conjunt de les fonts de finançament de què gaudeixen aquests governs. L'any 1994, en efecte, els ingressos tributaris significaven, en conjunt, el 27,18 % dels ingressos no financers de la Generalitat de Catalunya (*quadre 5*). Dins d'aquest percentatge, a més, la part fonamental correspon als tributs cedits (13,88 %) i la participació del 15 % en l'IRPF (10,26 %), sobre els quals el govern autonòmic no disposa de cap capacitat de decisió en la configuració dels elements tributaris. Les subvencions, per la seva banda, representaven el 71,54 % del total dels recursos de la Generalitat. El major pes correspon, a més, a les condicionades, que signifiquen el 57,15 %, d'entre les quals sobresurten les destinades al finançament dels serveis de sanitat i serveis socials, que suposen, elles soles, més de la tercera part (35,04 %) del total d'ingressos no financers de la Generalitat de Catalunya.

Aquestes tendències són encara més acusades, probablement, en la resta de comunitats autònomes del 151. En mitjana, el pes dels ingressos tributaris és de l'ordre del 18-19 %, i seria de l'ordre del 16 %, excloent Catalunya (*quadre 6*). És a dir, deu punts menys que en el cas de la Generalitat de Catalunya, a causa de la major capacitat fiscal d'aquesta darrera comunitat autònoma, i de la influència d'aquest fet en els tributs cedits i la participació del 15 % en l'IRPF. Per contra, la importància de les subvencions en el conjunt de comunitats autònomes del 151 és més alta que a Catalunya (80,16 %, que serien 83,03 % excloent Catalunya, per 71,54 %). D'entre les subvencions, d'altra banda, són les de caràcter general (determinades via PPI) aquelles en les quals es manifesta la diferència fonamental.

És convenient detenir-se breument a examinar les característiques bàsiques de les diferents modalitats d'ingressos que constitueixen les hisendes autonòmiques:

- *Tributs propis*: Són aquells sobre els quals el govern autonòmic té responsabilitat exclusiva. Decideix el seu establiment, i en determina totes les característiques. Tenen molt poca importància. A Catalunya estan formats per les taxes vinculades a la prestació dels serveis, i per dos tributs establerts *ex novo*: l'impost sobre el joc del bingo (que va aportar uns 9.000 milions de ptes. l'any 1994 i representa poc més de la tercera part del total dels tributs propis) i el recàrrec sobre la taxa sobre el joc (que suposa poc menys del 15 % del total).
- *Tributs cedits*: Són tributs la responsabilitat normativa dels quals correspon al govern central (és a dir, la potestat per a crear-los i regular-ne els elements

tributaris), mentre que la responsabilitat per a administrar-los i els rendiments estan atribuïts als governs autonòmics. Actualment, els tributs cedits són els cinc següents: successions (que, a Catalunya, va representar l'any 1994 el 15,69 % del total), patrimoni (14,41 %), transmissions patrimonials (27,00 %), actes jurídics documentats (24,87 %) i la taxa sobre el Joc (18,03 %). Transmissions patrimonials i actes jurídics documentats es mantenen com els tributs cedits més importants, des del punt de vista recaptatori. En el darrer any, tanmateix, s'ha invertit l'ordre de la seva importància, pel fort creixement que han experimentat els rendiments procedents de transmissions patrimonials.

- *Participació en el 15 % de l'IRPF*: És un ingrés introduït l'any 1993, amb vigència, provisionalment, per als anys 1994 i 1995. La seva possible continuïtat està subjecte a l'avaluació que puguin realitzar el govern de l'Estat i les comunitats autònomes. Consisteix en una participació directa en els rendiments territorials de l'IRPF, mesurats a partir de la quota líquida pagada pels contribuents d'aquest impost. Inicialment, els recursos proporcionats per aquest ingrés van donar lloc a una variació d'import equivalent a compte de la subvenció de caràcter general determinada via PPI. La seva introducció va comportar l'establiment d'una garantia de mínims i d'uns topalls màxims (de manera que la suma dels ingressos procedents d'aquesta font, de tributs cedits i de la subvenció de caràcter general no podria estar per sota ni superar en aquests límits les quantitats que s'haurien obtingut de no haver introduït aquesta modalitat d'ingrés).
- *Subvenció de caràcter general determinada via PPI (percentatge de participació en impostos)*: Es tracta d'una subvenció de caràcter general determinada quinquennalment i actualitzada durant cada un dels cinc anys del quinquenni d'acord amb uns criteris que s'apliquen automàticament. Es tracta d'un híbrid de les subvencions d'anivellament segons la concepció clàssica. Cada cinc anys, en efecte, es preveuen els ingressos totals destinats al finançament dels serveis propis de les comunitats autònomes (tributs cedits, subvenció de caràcter general, etc.) i es distribueixen segons unes variables que, teòricament, tenen especialment en compte les seves necessitats de despesa. En la darrera revisió, per al període 1992-1996, la variable població va tenir, certament, un pes determinant. Un cop calculada la quantitat corresponent a cada comunitat autònoma, se li resten aquells ingressos que ja pot obtenir directament per altres vies (per exemple, els tributs cedits). La diferència és la subvenció determinada via PPI en l'any inicial. Després, aquesta quantitat és actualitzada cada any segons unes determinades regles (els índexs d'actualització són el PIB, la despesa equivalent o els ingressos tributaris de l'Estat, segons els casos). Aquest ingrés significa gairebé el 15 % dels recursos totals de la Generalitat, si bé el seu pes ha disminuït en gairebé deu punts amb la introducció de la participació del 15 % en l'IRPF que, com s'ha assenyalat, ha estat compensada per una disminució d'aquesta subvenció (*quadre 5*). En el conjunt de comunitats autònomes del 151 el seu pes és superior, i arriba al 22,77 % (*quadre 6*).
- *Subvenció condicionada per al finançament dels serveis de sanitat i serveis socials*: Es tracta de la primera modalitat d'ingrés des del punt de vista quantitatiu. Significa el 35,04 % dels recursos totals de la Generalitat (*quadre 3*), i un percentatge

ge molt similar (32,94 %) per al conjunt de comunitats autònomes del 151 (*quadre 6*). Constitueix una subvenció condicionada, ja que són recursos atorgats per al finançament d'uns serveis específics, però es tracta d'un grau de condicionament relativament poc estret, en la mesura que els governs autonòmics poden destinar els recursos a qualsevol de les despeses que entren dins de la funció, molt àmplia, dels serveis sanitaris (es tractaria, en terminologia anglosaxona, d'una *block grant*). Constitueix un tipus de subvenció poc regulat normativament, el que ha donat lloc a una certa diversitat de regles d'aplicació pràctica en les diferents comunitats autònomes, si bé totes elles partien del doble concepte de calcular la subvenció a partir de la despesa total de l'INSALUD, i d'ajustar posteriorment les quantitats segons les desviacions que s'haurien produït. Els acords de revisió del sistema de finançament de 1992 van preveure la creació d'un grup de treball per a estudiar aquesta qüestió. A resultes de les seves propostes s'han introduït algunes reformes que, en els seus aspectes substancials, consisteixen a calcular la quantitat que correspon a cada govern autonòmic en funció de la distribució de la despesa total en sanitat segons la variable població de dret, un cop descomptats els col·lectius (bàsicament de funcionaris) que tenen sistemes específics de cobertura. Un cop calculada aquesta quantitat per a l'any base seleccionat (en el cas, l'any 1993), s'actualitza anualment de manera automàtica, segons la variació del PIB (i deixa, per tant, d'estar a expenses de les fluctuacions de la despesa de l'INSALUD, i de l'incert d'aquest organisme en realitzar les seves previsions). Finalment s'introdueix una garantia de mínims, en el sentit que les quantitats atorgades a les comunitats autònomes serien revisades a l'alça, en cas que la despesa directa de l'INSALUD evolucionés més ràpidament que no el PIB.

- *Altres subvencions:* Hi ha altres subvencions condicionades que, si bé tenen una menor importància quantitativa, també han de ser esmentades. Les anomenades subvencions de gestió autonòmica (o subvencions condicionades vinculades als serveis transferits) han tingut una certa importància mentre han figurat sota aquest epígraf les destinades a la gratuïtat de l'ensenyament. Les subvencions del Fons de Compensació Interterritorial es distribueixen, des de la reforma de 1990, exclusivament entre les comunitats autònomes que se situen per sota del 75 % de la mitjana comunitària. Catalunya n'ha quedat, doncs, exclosa. La reforma va significar, també, una racionalització i reducció de la quantia total del FCI, destinant-lo només a l'objectiu de re-equilibri inter-territorial. Les subvencions procedents dels fons estructurals europeus (FEDER, Fons Social i FEOGA-orientació) han anat assolint una importància creixent, més gran a altres comunitats autònomes que a Catalunya, exclosa de l'objectiu 1 del FEDER, que és a través del que es canalitzen més recursos. Finalment, cal referir-se a les transferències estatals als ens locals canalitzades a través dels pressupostos autonòmics, que tenen una notable importància quantitativa (entre el 12 % i el 13 % del total dels recursos autonòmics), encara que els governs autonòmics no intervenen ni en la seva dotació ni en el seu repartiment, i es limiten a actuar d'intermediaris entre l'Estat i els governs locals que en són beneficiaris.

4. Evolució de la situació financera de la Generalitat de Catalunya

La Generalitat ha de satisfer unes necessitats de despesa, que es concreten en despeses corrents (de funcionament) i de capital (inversió i transferències de capital). Per fer front a aquestes necessitats de despesa disposa d'un determinat marc de recursos (tributs propis, tributs cedits, participació en el 15 % de l'IRPF, subvencions, endeutament i altres recursos de menor importància quantitativa com ara ingressos de dret privat i multes i sancions), que configuren la seva 'restricció pressupostària'.

Com més elevada és la cobertura dels ingressos corrents (tributs, subvencions corrents i ingressos patrimonials) sobre les despeses corrents, més elevat és també el nivell d'estalvi de la Generalitat, la qual cosa dóna, a la vegada, més marge per finançar les despeses de capital sense haver de recórrer a l'endeutament. L'estalvi i els ingressos de capital no financers (transferències de capital, bàsicament) són els recursos destinats a finançar les despeses de capital. La part de les despeses de capital que aquests recursos no cobreixen s'ha de finançar amb recursos procedents de l'endeutament. Per tant, d'una banda, l'evolució relativa dels ingressos corrents enfront de les despeses corrents ens dóna la capacitat d'estalvi de la Generalitat. De l'altra, l'evolució relativa de l'estalvi, juntament amb els ingressos de capital no financers, enfront de les despeses de capital (i, molt particularment, de la inversió) ens dóna com a resultat la necessitat de finançament o dèficit de la Generalitat, que d'una forma o altra es tradueix en endeutament.

L'evolució d'aquestes magnituds durant el període 1987-1994, mostra l'existència de dos subperíodes amb tendències diferents: el primer, de 1987 a 1991, i el segon, de 1991 a 1994.

La tendència general de la situació financera de la Generalitat des de 1987 a 1991 és d'empitjorament progressiu (pèrdua de la capacitat d'estalvi, i augment del dèficit). L'evolució de les grans magnituds pressupostàries durant aquests anys així ens ho demostra (*quadre 7*):

- Les despeses corrents experimenten un increment anual acumulatiu superior al dels ingressos corrents (un 7,78 % enfront d'un 6,29 % en termes constants), la qual cosa comporta que la cobertura dels ingressos sobre les despeses passi del 107 % al 98 % i, per tant, s'arribi a un estalvi negatiu de -3.467 ptes./hab. el 1991 (-2.566 ptes./hab. en termes constants).
- La pèrdua de la capacitat d'estalvi disminueix substancialment la participació dels recursos propis en el finançament de les despeses de capital, en un període en què aquestes experimenten un increment anual acumulatiu alt (d'un 13,51 % en termes reals).
- Per tant, el dèficit creix (passa, en termes constants, de 3.243 ptes./hab. el 1987 a 17.463 ptes./hab. el 1991 i del 0,28 % al 1,25 % del PIB), i s'ha de recórrer a l'endeutament per finançar-lo (augmenta de 26.240 ptes./hab. a 35.425 ptes./hab., en termes reals).

A partir de 1991, però, hi ha un canvi de tendència en l'evolució de la situació financera de la Generalitat. Les despeses (tant les corrents com les de capital) creixen a un ritme més baix que en els anys precedents, la qual cosa fa que l'estalvi es recuperi lleugerament, i que el dèficit —tot i mantenir-se en nivells relatius elevats, en termes

de PIB i de despesa total— deixi de continuar en la tendència fortament expansiva dels anys anteriors.

Concretament, l'evolució de la situació financera de la Generalitat a partir de 1991 és la següent (*quadre 7*):

- La capacitat d'estalvi es recupera, ja que en aquest període, contràriament a l'anterior, els ingressos corrents creixen a una taxa anual acumulativa superior a la de les despeses corrents (6,29 % i 4,14 %, respectivament, en termes constants). Per tant, la cobertura dels ingressos corrents sobre les despeses corrents és del 104 % el 1994. No obstant això, no s'arriben als nivells d'estalvi de 1987, ja que en pessetes constants l'estalvi és de 5.961 ptres./hab. el 1994 enfront de 6.518 ptres./hab. el 1987.
- El dèficit s'estabilitza en tenir més recursos provinents de l'estalvi per finançar les despeses de capital i, alhora, perquè aquestes últimes creixen a una taxa negativa en termes constants (del 0,45 %, en termes reals). Així doncs, en pessetes corrents per habitant, el nivell de dèficit el 1994 (20.041) és inferior al de 1991 (23.593), si bé el 1993 arriba a 25.645 ptres./hab. En percentatge sobre el PIB, és del 0,92 %.
- No obstant això, el volum de l'endeutament creix, ja que el dèficit continua tenint nivells importants que s'han de finançar amb recursos aliens, i passa de 35.425 a 65.984 en pessetes constants per habitant.

Amb tot, la Generalitat no és la comunitat amb un pes específic de l'endeutament més alt si la comparem amb les altres tres comunitats amb el mateix nivell competencial (*quadre 8*). Pel pes específic de l'endeutament amb relació al PIB, l'any 1994 Andalusia i Galícia superen amb escreix a la Generalitat, amb un pes del 8,61 % i 7,67 %, respectivament, enfront del 4,74 % de Catalunya. En pessetes per habitant, Galícia supera Catalunya (109.690 ptres./hab. enfront de 103.199 ptres./hab., quantia semblant a la d'Andalusia, 103.508 ptres./hab.) La Comunitat Valenciana és la menys endeutada de les quatre (4,36 % del PIB i 78.855 ptres./hab.). Cal dir, també, que llevat de Catalunya, les altres comunitats han acumulat el volum de deute actual a partir de 1987. Així, el 1987 Andalusia tenia un endeutament del 0,60 % del PIB, Galícia del 0,47 % i la Comunitat Valenciana del 0,69 %, enfront del 2,27 % de Catalunya. Aquest fet segurament s'explica per una assumptió competencial més avançada en el temps per part d'aquesta última.

Pel que fa al futur, si la Generalitat i la resta de comunitats autònomes volen anar conseguint millores en la seva salut financera, sembla que aquestes hauran de provenir d'una racionalització en la seva despesa i de l'aplicació de tècniques pressupostàries més eficaces. L'increment del nivell dels seus recursos només es podrà aconseguir a partir d'un canvi qualitatiu de l'actual marc de finançament autonòmic que impliqui una millora de la corresponsabilitat fiscal autonòmica.

Quadre 1. Evolució del pressupost total de la Generalitat de Catalunya¹ (1987-1994)

	Despeses no financeres (milions pres.)	Pres./habitant	% s/PIB
1987	663.288,1	109.463	9,47
1988	753.154,7	124.293	9,60
1989	901.305,8	148.743	9,70
1990	1.073.316,7	177.130	10,34
1991	1.248.426,3	206.028	10,93
1992	1.414.771,8	233.480	11,62
1993	1.460.213,3	240.979	11,72
1994	1.540.163,4	254.174	11,67 ²

Fonts: Per a la despesa de la Generalitat de 1987 a 1992, *Liquidación Presupuesto de las Comunidades Autónomas*, Ministerio de Economía y Hacienda; i per a 1993 i 1994, *Presupuesto de las Comunidades Autónomas*, Ministerio de Economía y Hacienda; per al PIB, FIES.

Notes: 1. Inclou EAA, EAC i F, EGSS.

2. El PIB de 1994 s'obté a partir de l'estimació del FIES per a 1993, incrementat per la variació estimada per a 1994, d'acord amb l'avanç publicat en «Como viven la recuperación económica las autonomías españolas», *Cuadernos de Información Económica*, Fundación FIES, Madrid, juny 1995.

Quadre 2. Importància del sector públic autonòmic en algunes comunitats autònomes (1994)

	% Despeses no financeres s/PIB ¹	Despeses no financeres p/habitant	Sense part. local tributs estatals
Andalusia	20,62	247.616	218.562
Catalunya	11,67	254.174	222.584
Galícia	18,32	262.288	235.856
Com. Valenciana	12,19	218.706	185.903
Total	14,89	245.947	215.736

Fonts: *Presupuesto de las Comunidades Autónomas*, Ministerio de Economía y Hacienda.

Notes: 1. Vid. nota 2 del quadre 1 per a l'estimació del PIB de 1994.

Quadre 3. Estructura funcional de la despesa d'algunes comunitats autònomes (1994)¹ (en % del total de despeses consolidades)

	Andalusia	Catalunya	Galícia	Comunitat Valenciana	Total
Serveis de caràcter general	0,74	3,30	1,58	0,81	1,45
Defensa, protecció civil i seguretat ciutadana	0,08	0,59	0,16	0,44	0,27
Seguretat, protecció i promoció social	6,68	5,27	5,40	4,25	4,80
Producció de béns socials	56,38	53,08	53,79	63,42	47,92
• Sanitar	31,57	32,73	28,35	36,16	27,54
• Ensenyament	20,92	16,48	20,47	22,55	16,82
• Habitatge i urbanisme	1,92	2,05	2,19	1,77	1,69
• Benestar comunitari	1,02	0,23	0,89	1,66	0,73
• Cultura	0,94	1,57	1,71	0,82	1,05
• Altres serveis comunitaris	0,02	0,00	0,18	0,45	0,09
Producció de béns econòmics	7,53	6,48	7,85	6,55	6,04
Regulació econòmica general	1,37	1,67	1,00	0,81	1,12
Regulació econòmica de sectors productius	3,00	1,90	7,19	1,86	2,62
Transferències a administracions públiques	11,67	14,21	11,21	15,22	11,12
Deute públic	6,99	6,42	5,98	3,36	5,15
Altres	5,55	7,08	5,84	3,29	4,87
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Nota: 1. Dades del pressupost inicial.

Font: *Presupuesto de las Comunidades Autónomas, 1994*. Ministerio Economía y Hacienda, Madrid.

Quadre 4. Estructura funcional de la despesa d'algunes comunitats autònomes (1994)¹ (en pessetes per habitant)

	Andalusia	Catalunya	Galícia	Comunitat Valenciana	Total
Serveis de caràcter general	1.930	8.806	4.267	1.783	4.354
Defensa, protecció civil i seguretat ciutadana	211	1.568	436	965	811
Seguretat, protecció i promoció social	17.326	14.050	14.534	9.401	14.363
Producció de béns socials	146.265	141.511	144.832	140.273	143.415
• Sanitat	81.898	87.256	76.320	79.988	82.402
• Ensenyament	54.271	43.924	55.125	49.879	50.325
• Habitatge i urbanisme	4.976	5.518	5.906	3.921	5.066
• Benestar comunitari	2.653	628	2.386	3.677	2.191
• Cultura	2.426	4.176	4.611	1.805	3.150
• Altres serveis comunitaris	39	8	484	1.002	281
Producció de béns econòmics	19.539	17.272	21.137	14.491	18.066
Regulació econòmica general	3.557	4.447	2.684	1.797	3.364
Regulació econòmica de sectors productius	7.781	5.069	19.352	4.113	7.834
Transferències a administracions públiques	30.408	37.892	30.172	33.660	15.415
Deute Públic	18.134	17.073	16.104	7.432	33.281
Altres	14.408	18.889	15.715	7.275	14.572
TOTAL²	259.419	266.578	269.232	221.190	299.249

Nota: 1. Dades del pressupost inicial.

2. El total de despesa de cada Comunitat no coincideix amb la del quadre 1 en incloure la totalitat de despeses (financeres i no financeres), mentre que el quadre 1 només inclou les despeses no financeres.

Font: *Presupuesto de las Comunidades Autónomas, 1994.* Ministerio Economía y Hacienda, Madrid.

Quadre 5. Estructura d'ingressos de la Generalitat de Catalunya¹ (en % del total d'ingressos no financers).

	1988	1991	1993	1994
Tributs propis	3,46	3,33	2,87	3,04
Tributs cedits	15,75	15,68	13,83	13,88
Participació 15 % IRPF	—	—	—	10,26
Subvencions	79,30	78,97	81,60	71,54
Caràcter general (PPI)	17,51	17,34	24,38	14,39
Condicionades	61,79	61,63	57,19	57,15
Finanç. sanitat i serveis socials	35,40	33,18	36,13	35,04
FCI	1,31	2,75	—	—
Fons estructurals europeus	1,51	2,14	1,99	1,28
Finançament ens locals	14,99	14,94	13,16	12,86
Altres (inclou subv. gestió autonòmica)	8,58	8,62	5,91	7,98
Altres ingressos no financers	1,49	2,02	1,70	1,28
Total ingressos no financers	100,00	100,00	100,00	100,00

Nota: 1. Les dades són del pressupost liquidat, llevat les de 1994 que són de l'inicial.

Font: Per als exercicis 1988 i 1991, *El finançament de la Generalitat de Catalunya 1980-1991. Una comparació entre les Comunitats Autònomes*, Dep. d'Economia i Finances, 1994. Per a l'any 1993: *Resum del Compte General 1993*, Dep. d'Economia i Finances. Per a l'any 1994: S. Bonastre, «L'estructura pressupostària de les CA per a l'any 1994», *Nota d'Economia*, núm. 52, pàg. 81. Les dades corresponents a les transferències als ens locals provenen de la FEMP i les de la participació del 15 % IRPF del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Quadre 6. Estructura d'ingressos d'algunes comunitats autònomes (1994)¹ (en % del total d'ingressos no financers)

	Andalusia	Catalunya	Galícia	Com. Valenciana	Total
Tributs propis	1,23	3,04	2,99	2,00	2,31
Tributs cedits	7,64	13,88	6,71	12,00	10,06
Participació 15 % IRPF	4,34	10,26	4,98	7,08	6,66
Subvencions	86,53	71,54	83,91	78,65	80,16
Caràcter general (PPI)	28,43	14,39	29,32	18,93	22,77
Condicionades	58,10	57,15	54,59	59,72	57,39
Finanç. sanitat i serveis socials	32,21	35,04	27,90	36,63	32,94
FCI	3,00	—	3,91	0,67	1,89
Ens estructurals europeus	6,37	1,28	5,24	2,81	3,92
Finanç. ens locals	12,10	12,86	10,43	14,59	12,49
Altres (inclou subvencions gestió aut.)	4,42	7,98	7,11	5,02	7,65
Altres ingressos no financers	0,26	1,28	1,41	0,27	8,05
Total ingressos no financers	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Nota: (1) Dades del pressupost inicial.

Font: Per a les dades de la participació i del 15 % IRPF: Consejo de Política Fiscal y Financiera. Per a les xifres de les transferències als ens locals: Federación Española de Municipios y Provincias. Per a la resta de magnituds: S. Bonastre, «L'estructura pressupostària de les comunitats autònomes per a l'any 1994», *Nota d'Economia*, núm. 52, pàg. 81.

Quadre 7. Evolució de la situació financera de la Generalitat (1987-1994)

	1987	1991	1994
Ingressos corrents			
— Ptes. corrents	100.555	167.968	233.482
— Ptes. constants	100.555	124.329	149.285
Despeses corrents			
— Ptes. corrents	94.036	171.435	224.159
— Ptes. constants	94.036	126.895	143.324
% $\frac{\text{Ingressos corrents}}{\text{Despeses corrents}}$	107	98	104
Estalvi per habitant			
— Ptes. corrents	6.518	-3.467	9.323
— Ptes. constants	6.518	-2.566	5.961
% $\frac{\text{Estalvi}}{\text{Despeses capital}}$	42	-10	25
Despeses de capital per hab.			
— Ptes. corrents	15.426	34.593	36.452
— Ptes. constants	15.426	25.605	23.307
Dèficit per hab.			
— Ptes. corrents	-3.243	-23.593	-20.041
— Ptes. constants	-3.243	-17.463	-12.814
% Dèficit/Despeses no finan.	2,96	11,45	7,69
% Dèficit/PIB	0,28	1,25	0,92
Deute per hab.			
— Ptes. corrents	26.240	47.859	103.199
— Ptes. constants	26.240	35.425	65.984
% Deute/PIB	2,27	2,54	4,74

Font: quadres A1, A2 i A3.

Quadre 8. Increment de l'endeutament en algunes comunitats autònomes

	Milers de milions		% s/PIB		Ptes./Hab.	
	1987	1994	1987	1994	1987	1994
Andalusia	31	718	0,60	8,61	4.466	103.508
Catalunya	159	625	2,27	4,74	26.240	103.199
Galícia	10	300	0,47	7,67	3.661	109.690
C. Valenciana	26	302	0,69	4,36	6.741	78.855
Total	226	1.945	1,25	6,01	11.537	99.291

Font: Per a l'any 1987 Banco de España: *Boletín económico*, gener, 1995; i per a 1994 Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Quadre A1. Evolució de la restricció pressupostària de la Generalitat de Catalunya, 1987-1994

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
1. Ingressos corrents	100.555	113.378	129.226	157.207	167.968	201.271	205.271	233.482
— Ingressos tributaris	17.437	24.266	29.449	38.119	37.255	38.489	34.736	38.397
— Transf. corrents	82.081	85.916	97.208	116.891	128.934	159.107	172.252	194.810
2. Despeses corrents	94.036	107.181	127.374	148.998	171.435	199.224	202.174	224.159
3. ESTALVI (1-2)	6.518	6.197	1.853	8.209	-3.467	-1.863	3.097	9.323
4. Ingressos de capital	5.665	5.849	8.459	12.425	14.467	11.648	8.647	7.088
5. Despeses de capital	15.426	17.112	21.369	28.132	34.593	34.256	37.389	36.452
6. DÈFICIT (3+4-5)	-3.243	-5.066	-11.057	-7.497	-23.593	-20.745	-25.645	-20.041

Font: Per a les dades pressupostàries dels anys 1987-1992: *Liquidación Presupuesto de las Comunidades Autónomas*, Ministerio de Economía y Hacienda; i per als anys 1993 i 1994: *Nota d'Economia*, núm. 52, pàg. 134-135.

Quadre A2. Evolució de la restricció pressupostària de la Generalitat de Catalunya, 1987-1994

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
% $\frac{\text{Ingressos corrents}}{\text{Despeses corrents}}$	107	106	101	105	98	101	101	104
% Estalvi/Despeses capital	42	36	9	29	-10	5	8	25
% $\frac{\text{Dèficit}}{\text{Despeses no financ.}}$	2,96	4,98	7,43	4,23	11,45	8,88	10,71	7,69
% Dèficit/PIB	-0,28	-0,39	-0,72	-0,44	-1,25	-1,03	-1,25	-0,92

Font: Ídem quadre A1.

Quadre A3. Evolució del dèficit i de l'endeutament de la Generalitat de Catalunya, 1987-1994

	Dèficit		Endeutament	
	Milions ptes.	% s/PIB	Milers de milions ptes.	% s/PIB
1987	19.651	0,28	159	2,27
1988	30.699	0,39	164	2,09
1989	67.002	0,72	196	2,11
1990	45.428	0,44	212	2,04
1991	142.962	1,25	290	2,54
1992	125.704	1,03	405	3,33
1993	155.391	1,25	520	4,17
1994	121.438	0,92	625	4,74

Font: Per a les dades del dèficit: quadre A2. Per a les dades de l'endeutament dels anys 1987 a 1992: «Endeudamiento de las Administraciones Territoriales», *Boletín económico* (Banco de España), gener, 1995; i per als anys 1993 i 1994: Consejo de Política Fiscal y Financiera.