

LA HACIENDA DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

Antoni CASTELLS

representar, según estimaciones, un 11,53 por 100 del PIB de Cataluña. Se trata de un porcentaje elevado, similar al que exhiben gobiernos de ámbito intermedio (estados o *Länder*) en países de estructura federal, como Estados Unidos o la República Federal de Alemania. La extrapolación, según la población, del peso del sector público autonómico de Cataluña a toda España (es decir, suponiendo que el gasto autonómico por habitante de Cataluña es igual al del conjunto de España) llevaría la importancia del sector público autonómico a porcentajes superiores al 30 por 100 del conjunto del sector público, lo que nuevamente significa alcanzar, e incluso superar, la situación de estos países.

I. INTRODUCCION

UN examen atento de la realidad del sector público autonómico de Cataluña pone de manifiesto la existencia de dos notas características, relativamente contradictorias entre sí. Por una parte, la Generalidad se ha enraizado con fuerza en la vida pública de Cataluña. La Administración autonómica, inexistente dos décadas atrás, gestiona actualmente una parte importante de los recursos públicos, dispone de un presupuesto elevado y tiene competencias en la prestación de servicios públicos esenciales, probablemente los que más perceptibles resultan para los ciudadanos, como la educación y la sanidad.

Por otra parte, sin embargo, el sistema de financiación de este sector público autonómico continúa presentando deficiencias apreciables, que han sido paliadas, en alguna medida, con su reciente reforma. El volumen de recursos y la capacidad de gestión presupuestaria de la Generalidad son, hoy, muy importantes. Pero, en cambio, el marco de ingresos, la estructura de la Hacienda, presenta aún defectos de diversa índole. Mientras que desde el punto de vista de la descentralización del gasto la situación actual es perfectamente comparable con la existente en otros países con sistemas políticos descentralizados (y muy particularmente, los países federales), desde la perspectiva de la estruc-

tura de la Hacienda autonómica (es decir, de la importancia relativa de las distintas modalidades de ingresos), la situación muestra numerosos aspectos que deberían ser objeto de reforma.

El presente trabajo tiene el objetivo fundamental de ofrecer una visión, inevitablemente general, de estos aspectos, examinando sucesivamente los gastos y los ingresos de la Generalidad de Cataluña. Para ello, y tras este apartado introductorio, en el apartado II se analiza la evolución del sector público autonómico y las principales actividades que tiene encomendadas. En el III, se realiza un análisis de la estructura de ingresos de la Generalidad. En el IV, por último, se examinan los principales aspectos relativos al déficit y al endeudamiento.

II. DIMENSION Y ACTIVIDADES DEL SECTOR PUBLICO AUTONOMICO

1. Evolución y composición del Presupuesto de la Generalidad

El sector público autonómico administrativo (integrado por la Administración de la Generalidad, las entidades autónomas administrativas y las entidades gestoras de la seguridad social) alcanza en 1994 un presupuesto de 1.515.408,2 millones de pesetas (cuadro n.º 1), lo que puede

La implantación de las instituciones autonómicas se ha producido, además, por medio de un proceso de especial intensidad, que cabría situar, sobre todo, en la primera mitad de la década de los ochenta, cuando tuvieron lugar los principales trasposos de servicios —cuanto menos, los de más impacto presupuestario—, como la sanidad y la educación. El cuadro n.º 1 pone de relieve, a este propósito, que el Presupuesto de la Generalidad pasó de 27.026 millones de pesetas a 701.607 millones entre 1981 y 1987, y que en este último año ya significaba el 10,02 por 100 del PIB de Cataluña, porcentaje no tan alejado del 11,53 por 100 actual. En los años noventa, por contra, el ritmo de crecimiento del sector público autonómico se ha desacelerado, e incluso se ha estancado en términos de PIB, como no podía ser, por otra parte, de otra manera, una vez prácticamente culminado el proceso de transferencias presupuestarias significativas.

CUADRO N.º 1

**EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA GENERALIDAD (a)
(Gasto liquidado no financiero consolidado)**

	Millones de pesetas	Porcentaje s/PIB (d)
1981	27.026 (b)	0,81
1983	206.871 (b)	4,69
1985	472.064 (b)	8,78
1987	701.607 (b)	10,02
1990	1.047.397	10,09
1991	1.227.270	10,75
1992	1.388.838	11,41
1993	1.431.162 (c)	11,49
1994	1.515.408 (c)	11,53 (e)

- Notas: (a) Comprende Administración de la Generalidad, entidades autónomas administrativas y entidades gestoras de la seguridad social (incluyendo el Servicio Catalán de Salud).
 (b) Cifras correspondientes exclusivamente a la Administración de la Generalidad.
 (c) Cifras presupuestadas. Se obtienen deduciendo de los datos consolidados el gasto no financiero correspondiente a las entidades autónomas comerciales y financieras, y sumando, después, las transferencias de la Administración de la Generalidad a estas entidades.
 (d) Fuente: *Renta nacional de España y su distribución provincial*, Banco de Bilbao (para los años 1981 a 1987); «Estimación del crecimiento del PIB por Comunidades Autónomas, Año 1992», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA (Anexo 8, marzo 1993)*, para los años 1990 y 1991; *Cuadernos de Información Económica (FIES)*, marzo 1994 (para los años 1992 y 1993).
 (e) Previsiones suponiendo un crecimiento del PIB real del 1 por 100 y una variación del deflactor implícito del 4,5 por 100.

Fuentes: *Memoria Económica de Catalunya 1992*, Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Cataluña, Barcelona, 1993 (cuadro 2.23 para las cifras del año 1987, cuadro 2.24 para las de los años 1990 a 1992 y cuadro 2.28 de la edición de 1991 para las de los años 1981 a 1985); *Pressupostos de la Generalitat de Catalunya*, Departamento de Economía y Finanzas, Generalitat de Catalunya (para las cifras de los años 1993 y 1994).

Como ya se ha señalado con anterioridad, en 1994 el total de gastos no financieros consolidados del sector público autonómico asciende (según las previsiones del Presupuesto) a 1.515.408,2 millones de pesetas, y a 1.540.205,0 millones si se incluyen también las entidades autónomas comerciales y financieras (cuadro n.º 2). Esta cifra se obtiene excluyendo las operaciones financieras (variación de activos y pasivos financieros), que ascienden a 75.365,7 millones de pesetas, y que, por su naturaleza singular, que las vincula completamente a la financiación del déficit, son objeto de un examen aparte en el apartado IV. Se trata, por otra parte, de magnitudes consolidadas, excluyendo las transferencias internas realizadas entre los distintos sub-agentes

del sector público autonómico. Estas transferencias —que alcanzan los 573.807,1 millones de pesetas— tienen una gran importancia cuantitativa, puesto que constituyen la principal fuente de ingresos de las entidades autónomas y de las entidades gestoras de la seguridad social. El total de ingresos no financieros previsto para 1994 alcanza, por su parte, los 1.479.382,6 millones de pesetas (1.457.284,0 millones sin las entidades autónomas comerciales y financieras), lo que supone que la Generalidad inicia este ejercicio con un déficit presupuestado de 60.822,4 millones de pesetas (58.124,2 millones excluyendo las entidades comerciales y financieras).

El sector público autonómico se descompone en cuatro tipos

de sub-agentes distintos (cuadro número 2): la Administración de la Generalidad, que incluye los departamentos o consejerías, y que absorbe un 70,22 por 100 del gasto no financiero sin consolidar; las entidades autónomas administrativas, con un 0,90 por 100; las entidades comerciales y financieras, con un 2,07 por 100, y, finalmente, las entidades gestoras de la seguridad social y el Servicio Catalán de Salud, que representan un 26,81 por 100 del total. Naturalmente, estas cifras cambian apreciablemente según se tomen gastos o ingresos consolidados. Desde el lado de los ingresos, la Administración de la Generalidad (canalizadora neta de recursos hacia los otros sub-agentes del sector público autonómico) es, con mucho, el sub-agente más importante, hasta el punto de que absorbe prácticamente la totalidad de los ingresos del conjunto. En cambio, desde el punto de vista del gasto (una vez excluidas las transferencias a otros sub-agentes del sector público autonómico), la Administración de la Generalidad, aunque sigue siendo predominante, debe compartir protagonismo, en grado también muy apreciable, con las entidades gestoras de sanidad y seguridad social (aproximadamente, la primera representa el 60 por 100 del total, por alrededor del 37 por 100 estas segundas).

2. Las principales actividades de gasto de la Generalidad de Cataluña

De acuerdo con la clasificación económica, el gasto no financiero del sector público autonómico se destina, en su gran mayor parte, a actividades corrientes (cuadro número 3). El *gasto corriente* absorbe, en efecto, un 84,93 por

CUADRO N.º 2
DIMENSION Y COMPOSICION DEL SECTOR PUBLICO AUTONOMICO (1994)
(En millones de pesetas)

	INGRESOS		GASTOS	
	Totales	No financieros	Totales	No financieros
Generalidad	1.530.289,9	1.423.289,9	1.530.289,9	1.484.378,7
Entidades autónomas administrativas	21.438,0	21.412,9	21.438,0	19.113,3
Entidades autónomas comerciales y financieras.	69.701,2	40.964,3	69.701,2	43.662,5
Servicio Catalán de Salud y entidades seguridad social (a)	567.748,7	567.522,7	567.748,7	566.857,7
TOTAL SIN CONSOLIDAR	2.189.177,8	2.053.189,7	2.189.177,8	2.114.012,2
TOTAL CONSOLIDADO (b)	1.615.370,7	1.479.382,6	1.615.370,7	1.540.205,0

Notas: (a) Incluye conjuntamente Servicio Catalán de Salud y entidades gestoras de la seguridad social. Entre estas entidades figura el Instituto Catalán de Salud-Seguridad Social, que recibe transferencias procedentes del Servicio Catalán de Salud por un importe de 193.022,6 millones de pesetas. Esta cifra aparece consolidada, y no figura, por tanto, ni como ingreso del ente receptor ni como gasto del ente originario de la transferencia.
 (b) Excluyendo las transferencias internas, que son deducidas tanto de los gastos del ente que realiza la transferencia como de los ingresos del que la percibe. Estas transferencias se concentran, básicamente, en el flujo que tiene lugar entre la Generalidad y el Servicio Catalán de Salud y las entidades gestoras de la seguridad social (543.350,9 millones de pesetas, de un total de transferencias internas de 573.807,1 millones de pesetas).

Fuente: *Pressupostos de la Generalitat de Catalunya, op. cit.*

CUADRO N.º 3
GASTO NO FINANCIERO CONSOLIDADO
DEL SECTOR PUBLICO AUTONOMICO (*) (1994)
(Clasificación económica)

	Millones de pesetas	Porcentaje s/total
Remuneraciones de personal	423.977,7	27,53
Compra de bienes y servicios	308.956,9	20,06
Intereses	61.156,9	3,97
Transferencias corrientes	512.745,5	33,29
Dotación para amortizaciones	1.261,8	0,08
Gasto corriente	1.308.098,8	84,93
Inversiones reales	155.973,9	10,13
Transferencias capital	76.132,3	4,94
Gasto capital	232.106,2	15,07
TOTAL GASTO FINANCIERO.	1.540.205,0	100,00

Nota: (*) Incluye Administración de la Generalidad, entidades autónomas administrativas, entidades autónomas comerciales y financieras, y entidades de la seguridad social (comprendido el Servicio Catalán de Salud).

Fuente: *Pressupostos de la Generalitat de Catalunya, op. cit.*

aún reducido, pero que ha ido incrementándose en los últimos años. Por su parte, dentro de los gastos de capital, las inversiones representan un 10,13 por 100 y las transferencias un 4,94 por 100.

Como se ha subrayado, las *transferencias*, con 512.745,5 millones de pesetas, que suponen el 33,29 por 100 del total, constituyen el primer concepto económico, por volumen, del gasto de la Generalidad. Hay que tener presente, examinando un poco más a fondo este punto, que entre sólo cuatro modalidades específicas de transferencias absorben más del 75 por 100 del total. Se trata de las canalizadas a las corporaciones locales, que ascienden a 181.196,9 millones de pesetas; las otorgadas a los centros privados de enseñanza en concepto de conciertos educativos, que representan 56.324,4 millones; las destinadas a los centros universitarios públicos, 53.770,0 millones, y las correspondientes a gasto de farmacia del Servicio Catalán de Salud, que suponen

100 del total, mientras que los *gastos de capital* suponen un 15,07 por 100. Dentro del apartado del gasto corriente, destacan, sobre todo, los gastos de *personal* (27,53 por 100) y las *transferencias corrientes* (33,29 por 100). A

cierta distancia, se sitúan los gastos derivados de la compra de bienes y servicios (20,06 por 100). Por último, cabe referirse a los intereses pagados, que suponen en 1994, según previsiones, un 3,97 por 100, porcentaje

98.723,8 millones de pesetas. A continuación, aunque de menor cuantía, aparecen tres modalidades también relativamente importantes: las subvenciones concedidas a la Corporación Catalana de RTV (15.538,0 millones), y las otorgadas por el Instituto Catalán de Servicios Sociales en concepto de ayuda a personas disminuidas (7.488,4 millones) y de pensiones asistenciales (6.990,0 millones).

También hay que precisar que una parte fundamental del gasto del capítulo 2, destinado a compra de bienes y servicios (cuya importancia relativa en el conjunto del gasto, 20,06 por 100, podría llamar la atención), corresponde al gasto en concepto de conciertos con instituciones hospitalarias del Servicio Catalán de Salud (materializados en forma de contratos de servicios), que asciende a 143.832,0 millones de pesetas, lo que supone el 46,55 por 100 del gasto total del capítulo.

Una clasificación orgánico-funcional permite apreciar desde otra perspectiva la distribución del gasto no financiero del sector público autonómico entre las diversas actividades a las que éste va destinado. Los departamentos y organismos auxiliares adscritos absorben el 83,94 por 100 del total; los organismos superiores, el 0,24 por 100, y el apartado otros gastos, el 15,82 por 100 (cuadro número 4). Dentro de los departamentos, destaca, en primer lugar, el de Sanidad y Seguridad Social, con 534.988,5 millones de pesetas, que representan el 34,74 por 100 del gasto total del sector público autonómico. Este gasto incluye el directo del departamento más el de las entidades autónomas y gestoras adscritas a él, excluyendo, naturalmente, las transferencias cruzadas entre

ellas (Servicio Catalán de Salud e Instituto Catalán de Salud).

En segundo lugar, se sitúa el Departamento de Enseñanza, que absorbe (también conjuntamente con las entidades autónomas adscritas al mismo) el 17,78 por 100 del gasto total del sector público autonómico. Hay que tener presente, sin embar-

go, que la enseñanza universitaria y la investigación no están encuadradas orgánicamente en este departamento, sino en el de Presidencia, del que depende el Comisionado responsable de este cometido. Esta actividad absorbe más de 75.000 millones de pesetas, lo que significa casi un 5 por 100 del gasto total, que ha-

CUADRO N.º 4

**GASTO NO FINANCIERO CONSOLIDADO
DEL SECTOR PUBLICO AUTONOMICO (a) (1994)**
(Clasificación orgánica)

	Millones de pesetas	Porcentaje s/total
Organismos superiores	3.643,1	0,24
Parlamento	2.878,3	0,19
Consejo Consultivo	202,3	0,01
Sindicatura de Cuentas	491,9	0,03
Comisión Jurídica Asesora	70,6	—
Departamentos y organismos auxiliares (b).	1.292.865,9	83,94
Presidencia	118.038,4	7,66
Gobernación	34.100,5	2,21
Economía y Finanzas	6.101,0	0,40
Enseñanza	273.792,7	17,78
Cultura	23.106,4	1,50
Sanidad y Seguridad Social	534.988,5	34,74
Política Territorial y Obras Públicas	124.838,5	8,11
Agricultura, Ganadería y Pesca	21.777,2	1,41
Trabajo	24.070,3	1,56
Justicia	27.027,8	1,76
Industria y Energía	17.823,5	1,16
Comercio, Consumo y Turismo	8.226,6	0,53
Bienestar Social	65.324,6	4,24
Medio Ambiente	10.228,2	0,66
Diversos departamentos	3.421,7	0,22
Otros Gastos	243.696,0	15,82
Clases pasivas	681,7	0,04
Intereses deuda	61.156,9	3,97
Subvenciones canalizadas a entes locales.	181.196,9	11,77
No clasificables	660,5	0,04
TOTAL	1.540.205,0	100,00

Notas: (a) Vid. nota (*) del cuadro n.º 3.

(b) Cada departamento incluye el gasto no financiero del departamento correspondiente más el de las entidades autónomas y entidades gestoras adscritas a ese departamento. Para evitar la doble contabilización de las transferencias internas, el cálculo del gasto de estas entidades se realiza considerando exclusivamente el gasto no financiero (excluyendo los intereses) financiado con recursos propios. Es decir, una vez calculado el gasto no financiero menos intereses de las distintas entidades autónomas o gestoras adscritas a cada departamento, se restan las transferencias procedentes del departamento destinadas a este tipo de entidades.

Fuente: Presupuestos de la Generalitat de Catalunya, op. cit.

bría que añadir al 17,78 por 100 de este departamento para establecer el gasto total dedicado a la función de educación.

En tercer lugar, se sitúa el gasto en política territorial y obras públicas, que absorbe el 8,11 por 100 del gasto total. Estas tres actividades —sanidad, educación y política territorial y obras públicas— son, con mucho, las más importantes de las que realiza el gobierno autonómico, y en conjunto vienen a concentrar cerca de dos terceras partes del gasto total de la Generalidad de Cataluña. A continuación, y a cierta distancia, se sitúan el Departamento de Bienestar Social (4,24 por 100) y el de Presidencia, excluyendo universidad e investigación (2,75 por 100), dentro del cual se inscribe el gasto en juventud y deportes, y el de radio y televisión (en concreto, juventud y deportes asciende a 14.832,5 millones de pesetas, 0,96 por 100 del total, y las ayudas a la Corporación Catalana de Radio y Televisión, a 15.538,0 millones, 1,01 por 100; entre estas dos actividades se explica, pues, un 1,97 por 100 del 2,75 por 100 del gasto total de Presidencia, excluyendo universidad e investigación).

El apartado de otros gastos alcanza el 15,82 por 100 del gasto total del sector público autonómico. Dentro del mismo sobresale el gasto en forma de subvenciones canalizadas a gobiernos locales: 181.196,9 millones de pesetas, que suponen el 11,77 por 100 del gasto total no financiero del sector público autonómico. Se trata, sin embargo, de una actividad que —aun cuando se incluye en el Presupuesto de la Generalidad— sólo muy forzosamente puede considerarse atribuible al gobierno autonómico, puesto que éste se

limita a hacer de intermediario entre el gobierno central (que es el que financia las dotaciones y decide cómo deben distribuirse) y los gobiernos locales (ayuntamientos y diputaciones). Por último, y dentro aún del capítulo de otros gastos, debe mencionarse el originado por los intereses de la deuda, que, como ya se había subrayado al examinar la clasificación económica, alcanza el 3,97 por 100 del total.

Hay que significar, por último, que una parte importante del gasto no financiero de la Generalidad se canaliza a través de las entidades autónomas y las entidades gestoras. De entre ellas, las que exhiben un mayor volumen presupuestario son las entidades gestoras de la seguridad social. En concreto, el Servicio Catalán de Salud (cuyo gasto total no financiero, excluyendo los intereses, asciende a 326.354,8 millones de pesetas), el Instituto Catalán de Salud (199.465,6 millones de pesetas) y el Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales (41.037,3 millones de pesetas). Por su parte, las entidades autónomas de mayor presupuesto son el Instituto Catalán del Suelo (25.045,7 millones de pesetas), la Junta de Aguas (10.115,7 millones de pesetas), los dos adscritos al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, y, ya a cierta distancia, la entidad autónoma de Juegos y Apuestas (3.338,2 millones de pesetas) y el Servicio Catalán de Servicios a la Juventud (3.025,8 millones).

III. LA HACIENDA DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

1. Aspectos generales

Como se ha señalado en el apartado introductorio, el examen de los aspectos financieros del sector público autonómico pone de manifiesto un contraste acusado entre la importancia del peso presupuestario y la capacidad de gestión de la Generalidad, por una parte, y las limitaciones que aún muestra el modelo de Hacienda, o la composición concreta de los ingresos que deben servir para financiar el gasto, por otra.

Los ingresos no financieros de la Generalidad (es decir, excluyendo los procedentes de operaciones financieras, sustancialmente de la emisión de deuda y obtención de créditos) proceden básicamente de dos fuentes fundamentales: *ingresos tributarios*, que proporcionan el 26,31 por 100 del total de los recursos, y *subvenciones*, sobre todo procedentes del gobierno central, que suponen el 69,83 por 100 del conjunto (cuadro n.º 5). Dentro de los ingresos tributarios, los *tributos propios* significan un exiguo 1,83 por 100, los *tributos cedidos* el 13,35 por 100 y la *participación del 15 por 100 en el IRPF* el 11,13 por 100 restante. Por su parte, dentro de las subvenciones procedentes del gobierno central hay que distinguir entre las *subvenciones de carácter general*, que proporcionan el 15,36 por 100 del total de los ingresos no financieros y el 22,00 por 100 de las subvenciones, y las *subvenciones condicionadas*, que suponen el 54,23 por 100 del total, y el 77,66 por 100 de las subvenciones. A su vez, dentro de las subvenciones condicionadas,

CUADRO N.º 5
INGRESOS DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA (a) (1994)

	<i>Millones de pesetas</i>	<i>Porcentaje s/total</i>
A. Ingresos tributarios	389.180,6	26,31
A.1. Tributos propios	27.005,6	1,83
A.1.1. Tributos establecidos por la Generalidad	15.400,0	1,04
Impuesto s/juego bingo	11.600,0	0,78
Recargo s/máquinas tragaperras	3.800,0	0,26
A.1.2. Tasas y otras exacciones afectas a los servicios transferidos	11.605,6	0,79
A.2. Tributos cedidos	197.501,0	13,35
Sucesiones	26.600,0	1,80
Patrimonio	30.800,0	2,08
Transmisiones Patrimoniales (b)	46.936,6	3,17
Actos Jurídicos Documentados (b)	51.363,4	3,47
Tasa estatal s/juego	41.800,0	2,83
Impuestos extinguidos (lujo en destino)	1,0	—
A.3. Participación en el 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF	164.674,0	11,13
B. Subvenciones	1.033.044,3	69,83
B.1. Procedentes del gobierno central	1.029.538,7	69,59
B.1.1. Subvenciones de carácter general (PPI)	227.249,0	15,36
B.1.2. Subvenciones condicionadas	621.092,8	41,98
Subvenciones condicionadas vinculadas a los servicios transferidos (c)	70.953,0	4,80
Fondos estructurales europeos (FEDER y otros)	19.000,0	1,28
Sanidad y seguridad social (c)	521.532,8	35,25
Otras (d)	9.607,0	0,65
B.1.3. Subvenciones canalizadas a entes locales	181.196,9	12,25
Participación de los municipios en los tributos del Estado	120.281,2	8,13
Participación de las diputaciones	55.006,1	3,72
Dotación compensatoria en favor de los municipios que integran la extinguida CMB	5.909,6	0,40
B.2. Otras subvenciones	3.505,6	0,24
Procedentes de entes locales de Cataluña	2.005,6	0,14
Otras	1.500,0	0,10
C. Ingresos patrimoniales y enajenación de inversiones reales	1.065,0	0,07
D. Ingresos propios de entidades autónomas y seguridad social	56.092,7	3,79
Junta de Aguas (cánones y otras tasas)	8.358,6	0,56
Instituto Catalán de Servicios a la Juventud (tasas)	1.272,0	0,09
Instituto Catalán de Finanzas (intereses y comisiones)	3.327,0	0,22
Instituto Catalán del Suelo (tasas, intereses y enajenación inversiones reales)	9.573,0	0,65
Entidad Autónoma de Juegos y Apuestas (ingresos patrimoniales)	3.340,2	0,22
Tasas del Servicio Catalán de Salud y del Instituto Catalán de Salud	10.600,0	0,72
Transferencias de las Diputaciones al Servicio Catalán de Salud	7.484,5	0,51
Tasas del Instituto Catalán de Servicios Sociales	4.087,8	0,28
Otros ingresos	8.049,6	0,54
TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS	1.479.382,6	100,00

Notas: (a) Vid. nota (*) del cuadro n.º 3.

(b) La cantidad total presupuestada en concepto de Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados se distribuye entre estos dos conceptos según su peso relativo calculado por la media de los años 1990, 1991 y 1992.

(c) Incluye subvenciones corrientes y de capital.

(d) Incluye las subvenciones por la compensación de servicios estatutarios y las destinadas a financiar el Plan de Obras y Servicios.

Fuente: Presupostos de la Generalitat de Catalunya, op. cit.

también es conveniente distinguir, como un caso relativamente singular, las canalizadas a los entes locales, que significan el 12,25 por 100 del total de los ingresos no financieros del sector público autonómico.

Un análisis muy resumido de la estructura de Hacienda de la Generalidad pone de manifiesto la existencia de algunos problemas básicos, que es preciso subrayar:

1) En primer lugar, el escaso peso de los ingresos tributarios dentro del conjunto de ingresos. Estos ingresos significan en 1994, tras la reforma que introduce el 15 por 100 del IRPF, el 26,31 por 100 de los ingresos totales. Se trata de una cifra aún alejada de los porcentajes del orden del 70 por 100 que muestran países descentralizados ya consolidados, como Estados Unidos, Suiza, Alemania o Canadá. Más aún teniendo en cuenta que el margen de actuación tributaria de la Generalidad (especialmente en el campo normativo) es prácticamente inexistente.

2) En segundo lugar, la importancia aún excesiva de la financiación de carácter condicionado en relación con la financiación de carácter general. Esta última, en efecto, integrada por los ingresos tributarios y las subvenciones de carácter general, representa sólo el 41,67 por 100 del total de los ingresos, en tanto que las subvenciones condicionadas (de una u otra modalidad) ascienden a un porcentaje, a todas luces excesivo, del 54,47 por 100.

Junto a estos dos problemas esenciales —que se desprenden directamente, tal como se aprecia en el cuadro n.º 5, de la estructura de ingresos de la Generalidad de Cataluña—, el modelo de Hacienda autonómica presenta

otros dos problemas de cierta magnitud, que sólo pueden ser apreciados en un contexto más amplio, si se analiza la Hacienda de la Comunidad en relación con la de otras comunidades autónomas y con la del gobierno central. Se trata, en primer lugar, de la insuficiencia de los mecanismos que garanticen la igualdad de ingresos entre comunidades de similares niveles competenciales (problema especialmente acusado al comparar la situación de las comunidades autónomas de régimen común con las forales) y, en segundo lugar, de las dificultades de desarrollar fórmulas operativas de coordinación presupuestaria entre comunidades autónomas y gobierno central, que permitan establecer objetivos agregados en materia de déficit y de endeudamiento, y sobre todo garantizar grados aceptables de disciplina presupuestaria en los compromisos previamente acordados.

Sería un error pensar que estos problemas han aparecido sólo en los últimos años. Por el contrario, vienen de lejos, y han sido objeto de tratamiento en la reciente reforma del sistema de financiación, que tuvo lugar a lo largo de los años 1992 y 1993. Esta reforma ha introducido mejoras que son dignas de destacar: en primer lugar, la atribución a las comunidades autónomas de una participación del 15 por 100 en la cuota líquida del IRPF ha permitido incrementar —en el caso de Cataluña en más de un 11 por 100— el peso de los ingresos tributarios en los ingresos totales; en segundo lugar, la incorporación de algunas modalidades de subvenciones condicionadas —como, por ejemplo, las destinadas a la gratuidad de la enseñanza— a la financiación de carácter general ha corregido

también en parte alguno de los problemas existentes, y ha permitido mejorar el grado de autonomía de gasto; en tercer lugar, el mayor peso de la variable población en la fórmula de distribución del fondo total de recursos destinados a la financiación incondicionada ha reducido las diferencias de ingresos por habitante entre las comunidades de régimen común.

El modelo de Hacienda autonómica que hoy analizamos —y, en concreto, el de la Generalidad de Cataluña—, pues, si bien presenta todavía las insuficiencias que antes se han señalado, es el resultado de un proceso de reforma gradual, en el que hay que valorar las mejoras introducidas —aun siendo modestas— sin perder nunca la perspectiva de los problemas aún pendientes de solucionar, que deberán marcar la agenda de futuras reformas.

2. Las principales fuentes de ingresos

Un análisis más detallado de las modalidades de ingresos más significativas de la Generalidad (cuadro n.º 5) permite formular algunas observaciones:

a) *Tributos propios*. Representan, en 1994, solamente el 1,83 por 100 del total de ingresos no financieros de la Generalidad, y el 6,94 por 100 del conjunto de los ingresos tributarios. Incluyen ingresos de dos orígenes distintos: los tributos creados por la propia Generalidad —el impuesto sobre el juego del bingo y el recargo sobre la tasa que grava las máquinas tragaperras— y las tasas y otras exacciones afectas a los servicios transferidos. La Generalidad tiene titularidad completa (legislativa y administrativa) sobre estos tributos.

b) *Tributos cedidos.* Representan, siempre en 1994, el 13,35 por 100 de los ingresos totales, y algo más de la mitad (el 50,75 por 100) de la globalidad de los ingresos tributarios. Constituyen la tercera fuente de ingresos de la Generalidad por volumen de recursos. Las modalidades de más poder recaudatorio son, por este orden, Actos Jurídicos Documentados y Transmisiones Patrimoniales, tasa sobre el juego, Patrimonio y Sucesiones. La Generalidad disfruta de los rendimientos de estos tributos y tiene atribuida la administración tributaria, pero la titularidad normativa continúa correspondiendo al Estado. El grado de responsabilidad fiscal es, pues, en este caso, más limitado que en el de los tributos propios.

c) *Participación en el IRPF.* La Generalidad ha presupuestado, para 1994, una cantidad de 164.674,0 millones de pesetas en concepto del 15 por 100 de participación en la cuota líquida del IRPF. Esto supone el 11,13 por 100 de los ingresos totales y el 42,31 por 100 de los ingresos tributarios. Este nuevo recurso aparece por primera vez en la Hacienda autonómica, a resultas de la reforma aprobada en 1993. Se trata de un ingreso tributario vinculado directamente a los impuestos pagados por los residentes en el territorio, sobre el que la Generalidad no tiene, sin embargo, poder normativo ni administrativo (aunque en este ámbito están previstas fórmulas de cooperación entre la Administración central y la autonómica).

d) *Subvención de carácter general,* determinada como porcentaje de participación (PPI). Ascende a 227.249,0 millones de pesetas en el Presupuesto de 1994, lo que supone el 15,36 por 100 del total y el 22 por 100 del

conjunto de las subvenciones. Es la segunda fuente de ingresos, por volumen, de la Generalidad. Se trata de una subvención de carácter general, cuya cuantía inicial se determina cada cinco años distribuyendo una suma total entre las distintas comunidades autónomas según unas variables determinadas (población, superficie y pobreza relativa, sustancialmente). Esta cuantía es después actualizada automáticamente cada año según unos parámetros previamente establecidos (ITAE, PIB o gasto estatal equivalente).

e) *Subvenciones condicionadas,* vinculadas a los servicios transferidos. Representan, en 1994, 70.953,0 millones de pesetas, lo que supone el 4,80 por 100 de los ingresos totales de carácter no financiero, y el 11,43 por 100 de las subvenciones condicionadas. Se trata de subvenciones procedentes del gobierno central percibidas por la Generalidad para financiar gastos específicos vinculados a los servicios transferidos. Su importancia ha disminuido tras la reforma del sistema de financiación de 1992, al quedar integradas en la financiación de carácter general algunas de las subvenciones más importantes percibidas por este concepto, como las destinadas a financiar la gratuidad de la enseñanza.

f) *Subvenciones destinadas a la financiación de la sanidad.* Suponen, en 1994, un importe de 521.532,8 millones de pesetas, lo que significa el 35,25 por 100 de los ingresos totales, el 50,49 por 100 del total de las subvenciones y el 83,97 por 100 del conjunto de las condicionadas. Constituyen, pues, por su importancia cuantitativa, la principal fuente de ingresos de la Generalidad. Se trata de subvenciones proce-

dentales del gobierno central destinadas a la financiación de los servicios de sanidad y seguridad social. Aunque deben considerarse subvenciones condicionadas, el grado de condicionamiento no es, de acuerdo con las clasificaciones al uso, especialmente estricto y, dentro de su utilización en la categoría de gasto a que van destinadas, permiten un cierto margen de discrecionalidad.

g) *Subvenciones canalizadas a entes locales.* Alcanzan la cifra de 181.196,9 millones de pesetas en 1994, lo que supone el 12,25 por 100 de los ingresos totales, y el 17,54 por 100 de las subvenciones. Se trata, como ya se señalaba al tratar del gasto, de un tipo de actividad en la que la Generalidad se limita a actuar de intermediaria entre el gobierno central y los gobiernos locales. El gobierno autonómico percibe estos recursos en concepto de transferencias procedentes del gobierno central, por lo que en este caso sí cabe hablar de subvenciones condicionadas en el sentido más restrictivo del concepto.

Estas siete modalidades de ingresos, aunque con pesos cuantitativos muy distintos entre sí, agrupan la práctica totalidad (el 93,97 por 100) de los ingresos de la Generalidad. Aparte de ellas, sólo quedan otros ingresos de poca importancia (las subvenciones procedentes de fondos estructurales de la Unión Europea, subvenciones no procedentes del gobierno central, ingresos patrimoniales) y los propios de entidades autónomas y entidades gestoras de la seguridad social. Estos últimos alcanzan un total de 56.092,7 millones de pesetas, lo que significa el 3,79 por 100 del total de ingresos no financieros del sector público autonómico. De entre ellos destacan,

por orden de importancia (cuadro n.º 5), las tasas percibidas por el Servicio Catalán de Salud y el Instituto Catalán de Salud (10.600 millones, que representan el 0,72 por 100 del total), los ingresos propios (en forma de tasas, intereses y enajenación de inversiones reales) del Instituto Catalán del Suelo (9.573 millones y el 0,65 por 100), los cánones y otras tasas ingresadas por la Junta de Aguas (8.358,6 millones, que representan el 0,56 por 100) y las transferencias de las diputaciones al Instituto Catalán de Salud (7.484,5 millones de pesetas, que equivalen al 0,51 por 100 de los ingresos totales de carácter no financiero del sector público autonómico).

IV. ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE EL DÉFICIT Y EL ENDEUDAMIENTO

1. Evolución y características del déficit público de la Generalidad

Hasta aquí se ha venido examinando el presupuesto de ope-

raciones no financieras de la Generalidad de Cataluña y, más en general, del sector público autonómico. La diferencia entre ingresos no financieros y gastos no financieros constituye la capacidad o necesidad de financiación (o déficit público) según que la diferencia sea positiva o negativa. El déficit público es financiado mediante la creación de pasivos financieros (créditos y empréstitos) o la liquidación de parte de los activos financieros disponibles. En caso de que se invierta en nuevos activos financieros, como suele ocurrir, la variación de pasivos financieros (o necesidad de endeudamiento) debe servir para financiar el déficit público más esta nueva inversión financiera. El cuadro n.º 6 muestra las cifras presupuestadas de déficit público del sector público autonómico (tanto en su concepción estricta como en un sentido amplio) correspondientes a 1993 y 1994.

De acuerdo con estas previsiones presupuestarias, el déficit del sector público estricto (Administración de la Generalidad, entidades autónomas administrativas y entidades gestoras de la seguridad social) debía alcanzar

47.765,0 millones de pesetas en 1993, y 58.124,2 millones en 1994 (lo que equivale al 0,38 y 0,44 por 100 del PIB de Cataluña, respectivamente). Sin embargo, la evolución del déficit público entre 1988 y 1992 pone de manifiesto, claramente, que la liquidación efectiva del déficit (es decir, el resultado real del ejercicio) ha tendido a desviarse, y a hacerlo notablemente, de las previsiones efectuadas inicialmente. También muestra una tendencia expansiva apreciable, que es el reflejo (en parte, atenuado) de una tendencia más general observable en el conjunto de las comunidades autónomas (cuadro n.º 7).

Así, las consideraciones más destacadas que habría que resaltar al examinar la evolución del déficit público de la Generalidad son las siguientes:

1) El déficit liquidado del sector público, en sentido restringido, ha mostrado una tendencia claramente expansiva, que lo ha hecho pasar del 0,41 al 1,01 por 100 del PIB entre 1988 y 1992 —con una punta del 1,27 por 100 en 1991—, y del 4,40 al 8,88 por 100 del gasto no financiero liquidado, también entre estos mis-

CUADRO N.º 6
NECESIDAD DE FINANCIACION DEL SECTOR PUBLICO DE LA GENERALIDAD
(En millones de pesetas)

	SECTOR PUBLICO ESTRICTO (a)		SECTOR PUBLICO AMPLIO (b)	
	1993	1994	1993	1994
A. Ingresos no financieros	1.383.397,5	1.457.284,0	1.446.859,6	1.543.327,2
B. Gastos no financieros	1.431.162,5	1.515.408,2	1.517.421,6	1.628.516,2
C. Necesidad de financiación (C = B - A)	47.765,0	58.124,2	70.562,0	85.189,0
D. Variación neta de pasivos financieros	60.815,4	72.755,5	93.107,8	102.332,8
E. Variación neta de activos financieros	13.050,4	14.631,3	22.545,8	17.143,8
F. Financiación del déficit (F = D - E)	47.765,0	58.124,2	70.562,0	85.189,0

Notas: (a) Incluye Administración de la Generalidad, entidades autónomas administrativas y entidades gestoras de la seguridad social (comprendido el Servicio Catalán de Salud). Cifras consolidadas menos cifras correspondientes a las entidades comerciales y financieras, más transferencias (obtenidas a partir del presupuesto de gastos de la Generalidad) de la Generalidad a estas entidades.

(b) Comprende el sector público estricto, más las entidades autónomas comerciales y financieras, más las entidades de derecho público sometidas al ordenamiento jurídico privado.

Fuente: Presupuestos de la Generalitat de Catalunya, Departamento de Economía y Finanzas.

CUADRO N.º 7

EVOLUCION DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO AUTONOMICO (a) (b)
(En millones de pesetas)

	1988		1989		1990		1991		1992		1993	1994
	P	L	P	L	P	L	P	L	P	L	(P)	(P)
Déficit del sector público de la Generalidad	17.116	33.425	26.983	58.962	33.684	44.904	39.107	144.807	66.711	123.280	47.765	58.124
Porcentaje s/gasto total no financiero (c)	—	4,40	—	7,17	—	4,29	—	11,80	—	8,88	—	—
Porcentaje s/PIB (d)	0,21	0,41	0,29	0,63	0,32	0,43	0,34	1,27	0,55	1,01	0,38	0,44
Pro memoria												
Porcentaje déficit s/PIB (e)												
Total comunidades autónomas	—	0,30	—	0,60	—	0,80	—	1,40	—	1,10		
Comunidades autónomas del 151 (f) (media sin ponderar)	—	0,56	—	0,62	—	1,26	—	1,70	—			

- Notas: (a) Incluye únicamente sector público autonómico de carácter administrativo: Administración de la Generalidad, entidades autónomas administrativas, y entidades de las seguridad social (gestoras y Servicio Catalán de la Salud).
 (b) P = previsiones presupuestarias; L = liquidaciones presupuestarias.
 (c) Calculado sobre el gasto liquidado. Fuente: *Memoria Económica de Catalunya 1992, op. cit.* (cuadro 2.23 para los años 1988 y 1989 y cuadro 2.24 para los años 1990 a 1992; las cifras de 1988 y 1989 corresponden al gasto de la Administración de la Generalidad exclusivamente).
 (d) Fuentes: Banco de Bilbao y Fundación FIES (vid. cuadro n.º 1).
 (e) Fuente: «Endeudamiento de las comunidades autónomas», *Boletín Económico* (Banco de España), enero 1994 (cuadro n.º 6).
 (f) Comunidades autónomas de régimen común (Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y Valencia).

Fuentes: *Cuenta General de la Generalidad de Cataluña*, Departamento de Economía y Finanzas (para los años 1988 y 1989); *Presupuestos de la Generalitat de Catalunya*, Departamento de Economía y Finanzas (para las previsiones presupuestarias de 1990 a 1994); *Memoria Económica de Catalunya 1992, op. cit.* (cuadros 2.24 y 2.27; para las liquidaciones presupuestarias de 1990 a 1992).

mos años —y también con una punta de un 11,80 por 100 en 1991 (cuadro n.º 7). Significa esto que cerca de un 10 por 100 del gasto no financiero de la Generalidad se financia, en realidad, con déficit público.

2) Esta evolución no constituye una excepción, sino que responde a una tendencia general observable —incluso más acusadamente— en el conjunto de las comunidades autónomas. Así, entre 1988 y 1992 el déficit del conjunto de éstas ha pasado del 0,3 al 1,1 por 100 del PIB (cuadro número 7), y el de las comunidades del 151 de régimen común —con las que resulta más adecuado establecer la comparación de Cataluña—, del 0,56 por 100

en 1988 al 1,70 por 100 en 1991, porcentaje este último notablemente superior al 1,27 por 100 exhibido por Cataluña en este mismo año (el porcentaje sobre el gasto liquidado debería ser, sin embargo, apreciablemente similar si suponemos que el gasto autonómico por habitante en Cataluña y en el resto de comunidades de régimen común es semejante, puesto que el PIB por habitante es más alto en Cataluña que en el resto).

3) El déficit efectivamente liquidado ha superado siempre, y de forma apreciable, las previsiones de déficit formuladas inicialmente. Así, en 1992, la previsión fue de 66.711 millones de pesetas (0,55 por 100 del PIB), y la liqui-

dación alcanzó los 123.280 millones (1,01 por 100); es decir, prácticamente el doble (cuadro número 7); y en 1991, la liquidación (144.807 millones, que equivalen al 1,27 por 100 del PIB) supuso más del triple, casi el cuádruple, de la previsión (39.107 millones). Ello significa que, de mantenerse estas desviaciones, las previsiones de 1993 y 1994 se alejarán de nuevo de la realidad, que mostrará unos déficit liquidados difícilmente inferiores al 1 por 100 del PIB.

4) Finalmente, hay que tener en cuenta que el déficit del sector público autonómico restringido representa sólo una parte del déficit del conjunto del sector público autonómico en un sentido

amplio, incluyendo en él las entidades comerciales y financieras y las sociedades de derecho público sometidas al ordenamiento jurídico privado. Tanto en 1993 como en 1994, el déficit previsto del sector público amplio supera en casi un 50 por 100 el del sector público estricto: 70.562,0 millones de pesetas en vez de 47.765,0 millones en 1993, y 85.189,0 en vez de 58.124,2 millones en 1994 —y prácticamente lo mismo cabría decir en relación a la variación de pasivos financieros (cuadro número 6). Esto significa que mientras que el déficit público financia aproximadamente un 4 por 100 del gasto no financiero del sector público restringido (siempre según las previsiones, después ya hemos visto que en las liquidaciones el porcentaje se eleva al 10 por 100), sirve para financiar, en cambio, más del 30 por 100 (el 31,45 por 100, en concreto) del de las entidades y sociedades no estrictamente administrativas. Hay ocasiones, ciertamente, en que la naturaleza de estas entidades puede justificar claramente este hecho; pero es preciso evitar

prácticas tendentes simplemente a desplazar el déficit —y el endeudamiento— del sector público administrativo —que, por sus características, puede ser objeto de un mayor control— hacia organismos periféricos.

2. Déficit y comportamiento presupuestario

El déficit público no es más, como se ha dicho anteriormente, que el saldo entre las operaciones no financieras de ingresos y gastos de las administraciones públicas. El comportamiento financiero de éstas puede caracterizarse, muy simplificada, de acuerdo con las tres relaciones básicas siguientes: en primer lugar, la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes genera el ahorro corriente; en segundo lugar, la diferencia entre el ahorro corriente (más los ingresos de capital) y los gastos de capital define la necesidad (o la capacidad) de financiación; en tercer lugar, la necesidad de financiación (o déficit

público) debe ser financiada mediante un aumento de los pasivos financieros o una disminución de los activos de esta misma naturaleza. De esta forma, un aumento del déficit público deberá encontrar normalmente su explicación bien en la disminución de los ingresos corrientes, bien en el aumento de los gastos corrientes, o bien en el aumento de los gastos de capital.

El análisis del comportamiento presupuestario del sector público autonómico restringido en 1991 y 1992 pone de manifiesto que la desviación del déficit liquidado respecto del inicialmente presupuestado —en definitiva, la expansión del déficit público—, se debe, en gran medida, a la dificultad de generar ahorro corriente por el aumento excesivo de los gastos corrientes efectivamente liquidados en relación a los presupuestados. Las cifras del cuadro n.º 8 ponen de manifiesto, en efecto, que tanto para el año 1991 como para el año 1992 la previsión de financiación de los gastos de capital seguía unas

CUADRO N.º 8
DEFICIT PUBLICO Y FINANCIACION DE LA INVERSION (a) (b)
(En millones de pesetas)

	1990		1991				1992					
	P	Porcentaje	L	Porcentaje	P	Porcentaje	L	Porcentaje	P	Porcentaje	L	Porcentaje
A. Gasto de capital total	154.196,7	100,00	158.333	100,00	188.773,6	100,00	199.579	100,00	227.978,4	100,00	192.637	100,00
Financiación:												
B. Ahorro corriente (B=C-D)	80.059,1	51,92	65.406	41,31	103.501,1	54,83	-427	-0,21	91.798,2	40,26	8.506	4,42
C. Ingresos corrientes	922.597,5	—	954.470	—	1.057.750,5	—	1.027.264	—	1.198.606,1	—	1.204.707	—
D. Gastos corrientes	842.538,4	—	889.064	—	954.249,4	—	1.027.691	—	1.106.807,9	—	1.196.201	—
E. Ingresos de capital	40.453,6	26,24	48.023	30,33	46.165,0	24,46	56.297	28,21	64.468,8	28,28	60.851	31,59
F. Déficit (F=A-B-E)	33.684,0	21,84	44.904	28,36	39.107,5	20,72	143.709	72,00	66.711,4	29,26	123.280	63,99

Notas: (a) Incluye Administración de la Generalidad, entidades autónomas administrativas y entidades gestoras de la seguridad social.
(b) P = previsiones presupuestarias; L = liquidaciones presupuestarias.

Fuentes: Memoria Económica de Catalunya 1992, op. cit. (cuadros 2.24 y 2.27), para las cifras liquidadas; Pressupostos de la Generalitat de Catalunya, Departamento de Economía y Finanzas, para las previsiones.

pautas relativamente parecidas: la parte fundamental (entre el 40 y el 55 por 100) debería financiarse con ahorro corriente, y el resto (en proporciones parecidas) mediante ingresos de capital y déficit público. Bien es cierto, y así hay que subrayarlo, que ya las previsiones de 1992 muestran un empeoramiento respecto a las de 1991, puesto que mientras que la participación del ahorro corriente disminuye del 54,83 al 40,26 por 100, el déficit público pasa del 20,72 al 29,26 por 100.

Sin embargo, donde se produce de nuevo un contraste apreciable es entre las previsiones y las liquidaciones, y es en este punto en el que cabe encontrar las razones del incremento del déficit público. En 1992, por ejemplo, la lógica del comportamiento presupuestario de la Generalidad responde a un esquema de funcionamiento relativamente claro. El gasto corriente efectivamente liquidado supera en casi 90.000 millones de pesetas al previamente presupuestado. Como consecuencia de ello, y a pesar de que los ingresos corrientes liquidados son ligeramente más elevados que los previstos, se produce una caída muy fuerte del ahorro corriente (que es de 8.506 millones de pesetas, en lugar de los 91.798,2 previstos). Esta contracción del ahorro corriente conduce a una fuerte reducción del gasto de capital liquidado, inferior en más de 35.000 millones de pesetas al inicialmente previsto (192.637 millones de pesetas en lugar de 227.978,4). A pesar de ello, la reducción no es suficiente para compensar la drástica disminución del ahorro corriente y, como consecuencia, el déficit público liquidado (123.280 millones de pesetas) es mucho más elevado que el presupuestado (66.711,4 millones). Desde la

óptica de la financiación del gasto de capital, el ahorro corriente financió en 1992 el 4,42 por 100 (en lugar del 40,26 por 100 previsto); los ingresos de capital, el 31,59 por 100 (en vez del 28,28 por 100), y el déficit público, el 63,99 por 100 (en lugar del 29,26 por 100 presupuestado inicialmente).

En 1991, el comportamiento presupuestario respondió a unas pautas básicas esenciales muy parecidas: aumento muy apreciable (de más de 70.000 millones de pesetas) del gasto corriente liquidado en relación al presupuestado, lo que conduce a un incremento espectacular de más de 100.000 millones de pesetas del déficit público real respecto al previsto. Las diferencias en relación con el comportamiento presupuestario de 1992 residen en que, además, el gasto de capital liquidado superó en algo más de 10.000 millones de pesetas al presupuestado, y los ingresos corrientes liquidados fueron inferiores a los presupuestados en más de 30.000 millones de pesetas (a causa, sobre todo, de la incidencia de la recesión económica en la recaudación efectiva de los tributos cedidos), circunstancias ambas que también presionaron expansivamente sobre el déficit público.

3. Endeudamiento del sector público autonómico

La financiación del déficit público conduce, como es sabido, al aumento del endeudamiento de las comunidades autónomas. De hecho, como ya se ha señalado, la financiación del déficit puede realizarse mediante el aumento de los pasivos financieros (emisión de títulos de deuda en el mercado de valores, obtención

de créditos en las instituciones financieras, o aumento del saldo real adeudado a los acreedores y, en especial, a los distintos proveedores) o bien mediante la reducción de los activos financieros (los saldos de tesorería o la liquidación de parte de la cartera de títulos). El déficit es, así, igual a la diferencia entre el incremento neto de pasivos financieros y el incremento neto de activos financieros. En consecuencia, pues, el incremento neto de pasivos financieros (o incremento neto de endeudamiento) es igual al déficit del ejercicio más el incremento neto de activos financieros.

Es importante hacer estas precisiones para evitar algunas de las confusiones más habituales que se producen al hablar del déficit. Por ejemplo, la asimilación mecánica entre déficit y endeudamiento, o incremento de endeudamiento. Esta identificación es inexacta. En primer lugar, porque el aumento del endeudamiento puede estar destinado no a financiar el déficit, sino el incremento de los activos financieros, en cuyo caso no todo el aumento del endeudamiento es atribuible al déficit. En segundo lugar, porque en ocasiones la financiación del déficit se produce por un aumento del endeudamiento no convencional (es decir, por la vía del retraso de los pagos de las obligaciones contraídas con los proveedores, y no del crédito a medio y largo plazo o la emisión de deuda); en cuyo caso, el aumento del endeudamiento sólo refleja parcialmente el déficit realmente contraído. Sirvan estas observaciones previas para evitar confusiones entre ambas magnitudes. Aunque es bien cierto que la causa primera y fundamental del aumento del endeudamiento reside en el déficit público, y que entre ambas mag-

nitudes existe una correlación estrecha y un vínculo económico evidente.

No debe, así, sorprender que la evolución del endeudamiento de la Generalidad en valores y créditos no comerciales haya seguido una tendencia paralela a la descrita en apartados anteriores al referirnos al déficit público. El endeudamiento ha pasado de 164.100 millones de pesetas (lo que representaba el 2,4 por 100 del PIB) en 1988 a 469.500 millones (que equivalen al 3,8 por 100 del PIB) en 1993 (cuadro n.º 9). Este aumento se ha concentrado, sobre todo, en los últimos años, a partir de 1991, cuando el déficit público empezó a mostrar un

comportamiento claramente expansivo.

La evolución del endeudamiento presenta una tendencia del mismo signo, y aún más acentuada, en el conjunto de las comunidades autónomas, donde ha pasado entre 1988 y 1993 del 1,1 al 3,8 por 100 del PIB. Y, sobre todo, muestra un comportamiento especialmente preocupante en el conjunto de las cinco comunidades de régimen común (Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y Valencia), en las que entre 1988 y 1993 ha pasado del 1,2 al 4,6 por 100 del PIB, crecimiento claramente más elevado que el experimentado en Cataluña durante el mismo periodo

(cuadro n.º 9). El nivel de endeudamiento en relación al PIB en estas cinco comunidades es, en 1993, el siguiente, por orden de importancia: Galicia (6,0 por 100), Andalucía (5,8 por 100), Valencia (4,0 por 100), Cataluña (3,8 por 100) y Canarias (3,3 por 100).

El cuadro n.º 9 permite examinar también la estructura del endeudamiento en función de su composición entre los diferentes instrumentos financieros. Así, el endeudamiento de la Generalidad procede, en 1993, en un 16,04 por 100 de la emisión de deuda en el mercado de valores, y en un 83,94 por 100 de préstamos y créditos obtenidos en el sistema financiero, de los cuales

CUADRO N.º 9

ENDEUDAMIENTO DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA (a)
(En miles de millones de pesetas)

	1988		1989		1990		1991		1992		1993	
	Millones de ptas.	Porcentaje s/PIB										
Generalidad	164,1	2,1 (e)	196,1	2,1 (e)	212,0	2,0 (e)	290,1	2,5 (e)	405,3	3,3 (e)	469,5	3,8 (e)
Total comunidades autónomas	425,1	1,1	634,4	1,4	950,4	1,9	1.472,2	2,7	2.105,1	3,6	2.389,9	3,8 (e)
Comunidades autónomas del 151 (b) (c)	268,7	1,2	377,0	1,5	579,3	2,2	912,9	3,4	1.292,1	4,2 (e)	1.483,2	4,6 (e)

ESTRUCTURA DEL ENDEUDAMIENTO (1993) (d)
(En porcentaje s/total)

	Mercado de valores	PRESTAMOS Y CREDITOS				Total
		Total	Bancos	Cajas de Ahorros	Otros	
Generalidad	16,04	83,96	52,94	17,45	13,57	100,00
Total comunidades autónomas	27,41	72,59	28,75	20,23	23,61	100,00
Comunidades autónomas del 151 (b) (c)	22,09	77,91	35,05	22,30	20,56	100,00

- Notas: (a) Endeudamiento en valores y créditos no comerciales.
 (b) Comunidades autónomas del 151 de régimen común (Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y Valencia).
 (c) El porcentaje sobre el PIB corresponde a la media sin ponderar de las cinco comunidades autónomas.
 (d) Endeudamiento correspondiente a septiembre de 1993.
 (e) Para el cálculo del PIB la fuente utilizada es Fundación FIES (vid. nota 4 del cuadro n.º 1).

Fuente: «Endeudamiento de las comunidades autónomas», Banco de España, op. cit. (cuadros 4, 6 y 3).

el 52,94 por 100 corresponde a bancos y el 17,45 por 100 a cajas de ahorros (cuadro n.º 9). Esta composición pone de manifiesto algunas diferencias apreciables con la estructura del endeudamiento del conjunto de las comunidades autónomas y de las comunidades del 151, en las que, en general, es superior el recurso a la emisión de empréstitos y a los créditos de las cajas de ahorros, e inferior claramente el endeudamiento bancario.

Hay que señalar, finalmente, tal como se ha subrayado antes, que el déficit público no se financia sólo con endeudamiento convencional. Es evidente que todo déficit debe ser financiado, y que da lugar, por definición, a una modificación de la posición deudora o acreedora de la Administración pública que incurre en él. Pero, en ocasiones, ello no se realiza a través de las vías convencionales de la emisión de empréstitos o la obtención de créditos a medio y largo plazo (que son las modalidades que aparecen reflejadas en los saldos de endeudamiento), sino de vías factuales —que, aun suponiendo una modificación de la posición deudora, resultan de más difícil control—, como el incremento de los saldos pendientes de pago a los proveedores o de los saldos de los créditos de tesorería.

La comparación entre los cuadros n.ºs 7 y 9, en los que se muestra, respectivamente, la evolución del déficit y del endeudamiento, es especialmente ilustrativa. En principio —y sin tomar en consideración la incidencia de los activos financieros en el endeudamiento—, cabría esperar que los déficit incurridos en un ejercicio se tradujeran en un incremento del endeudamiento, calculado por la diferencia entre el saldo al final de ese ejercicio y

el saldo al final del ejercicio anterior (de hecho, si se tomara en consideración el aumento neto de activos financieros que se produce en la realidad, el aumento del endeudamiento debería ser más elevado que el déficit). Sin embargo, esta igualdad no se produce: en 1989, el déficit fue de 58.962 millones, y el aumento del endeudamiento de 32.000 millones; en 1990, el déficit de 44.904 millones y el aumento del endeudamiento de 15.900 millones; en 1991, el déficit de 144.807 millones, y el aumento del endeudamiento de 78.100 millones, y en 1992, el déficit de 123.280 millones de pesetas y el aumento del endeudamiento de 115.200 millones. Siempre, por tanto, las cifras de déficit han sido superiores a las de endeudamiento, lo que indica que parte del déficit se ha financiado por otras vías, como las que antes se apuntaban (incremento de los saldos pendientes de pago a los proveedores y de los créditos de tesorería). En los cuatro ejercicios de 1989 a 1992, mientras que el déficit acumulado asciende a 371.953,0 millones de pesetas, el aumento del endeudamiento es de 241.200 millones de pesetas. Existe, pues, un endeudamiento, que podríamos denominar «complementario» o «adicional», de una cierta importancia, y que es preciso tomar en consideración para tener una idea precisa de la situación deudora real de la Generalidad.

Naturalmente, tampoco esta situación es privativa de la Generalidad de Cataluña. Lo mismo ocurre, según puede apreciarse en los cuadros n.ºs 7 a 9, en el conjunto de las comunidades autónomas, en las que entre 1989 y 1992 (ambos comprendidos), se acumularon déficit públicos por un valor del 3,9 por 100 del PIB, mientras que el aumento del

endeudamiento sólo fue del 2,5 por 100 del PIB, o en las comunidades del 151 entre 1989 y 1991 (también ambos inclusivos), en los que se acumularon déficit por valor del 3,6 por 100 del PIB, mientras que el aumento del endeudamiento fue del 2,2 por 100 del PIB. Todo ello sirve para completar una visión más amplia de la situación financiera de la Generalidad, y más en general del conjunto de las comunidades autónomas, que parece poner de manifiesto que éstas deberán prestar una especial atención a la creación de ahorro corriente y a la contención del déficit público, con el fin de garantizar una adecuada estabilidad presupuestaria a sus perspectivas a medio plazo.