

LA HACIENDA DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

Antoni Castells i Oliveres

Catedrático de Hacienda pública
de la Universidad de Barcelona

1. Introducción

Desde la recuperación de la autonomía hasta el año 1990, la Generalidad de Cataluña ha recorrido en pocos años un largo camino. Ciertamente, el balance del trayecto que se ha realizado debe ser, como sucede siempre en los procesos históricos complejos, un balance de claroscuros. Hay aspectos positivos y aspectos negativos. Pero, por encima de unos y otros, la idea de la que será merecedor este período de tiempo cuando en el futuro se hable de él será, sin duda, la de la consolidación de la autonomía de Cataluña.

En el terreno presupuestario y hacendístico también éste es un período de consolidación, y al mismo tiempo de claroscuros. Por un lado, en efecto, la Generalidad de Cataluña ha adquirido una incuestionable importancia presupuestaria. Una institución inexistente hace quince años ocupa hoy un lugar destacado en la gestión económico-financiera de gran cantidad de las parcelas de actuación de los poderes públicos, y administra una muy elevada cantidad de recursos. Por otro lado, sin embargo, la importancia del proceso de descentralización presupuestaria contrasta con las graves deficiencias que presenta el sistema de financiación. Las comunidades autónomas (y la Generalidad en concreto) disponen, ciertamente, de un elevado volumen de recursos por administrar, pero por contra la estructura de la hacienda (es decir, la forma en que los reciben) muestra insuficiencias significativas.

Probablemente es explicable que en un proceso de la complejidad del proceso autonómico, que se compone de numerosos aspectos, no todos estos aspectos puedan resolverse al mismo tiempo, ni igual de bien. Es lógico que las diferentes piezas que lo componen avancen a distinto ritmo. Ahora bien, esta situación no puede mantenerse indefinidamente, porque entonces se correría el riesgo de que los desajustes acabasen por bloquear el conjunto del proceso, y por hacerlo inoperante. Superar estos desajustes es, precisamente, el gran reto que hoy tiene planteado la hacienda de las comunidades autónomas, y específicamente la de la Generalidad.

2. La consolidación del sector público autonómico

La Generalidad de Cataluña administra actualmente un presupuesto cuantitativamente muy significativo. El sector público autonómico, hace diez años casi inexistente, tiene en 1990 un volumen presupuestario del orden del billón de pesetas (cuadro 1), que será ampliamente superado en 1991. Administra, por tanto, unos ingresos cercanos a las 200.000 ptas. por cada habitante de Cataluña.

Estos recursos significan más del 10 % del PIB de Cataluña (cuadro 2). La extrapolación de este porcentaje a nivel de toda España significaría que las comunidades autónomas tienen un peso del orden del 25 % del total del sector público, que es el umbral que en numerosas ocasiones se ha puesto como punto de referencia comparativa.

Se trata, pues, de un porcentaje elevado, que resiste perfectamente la comparación con los demás países descentralizados que nos podrían servir de referencia, como son los federales. En la República Federal de Alemania el peso presupuestario de los *Länder* es sensiblemente similar (24,55 %); el de los estados en Estados Unidos, un poco más bajo (21,92 %) y el de los cantones en Suiza un poco más alto (29,66 %), pero de un orden de magnitud parecido. Las provincias en Canadá y los estados en Australia tienen una importancia sensiblemente superior (40,32 % y 34,00 %, respectivamente). Los *Länder* de Austria significan, por último, un 13,41 % del total del sector público. En los países federales de la OCDE los gobiernos estatales suponen, en media, el 27,31 % del total del sector público, porcentaje poco más alto del que existiría en España si todas las comunidades autónomas tuviesen un peso presupuestario (en relación con el PIB) como el que tiene actualmente la Generalidad de Cataluña.

La situación presupuestaria de la Generalidad, en cuanto al volumen de recursos administrados, es relativamente similar a la de las otras comunidades autónomas de régimen común de ámbitos competenciales similares. Es decir, las otras comunidades autónomas del 151 de régimen común (Andalucía, Valencia, Galicia, Canarias), y especialmente las dos primeras, que también tienen asumidas competencias en servicios de sanidad y servicios sociales procedentes del sistema de la Seguridad Social. Actualmente —el año 1990, por ejemplo— las diferencias en ingresos por habitante entre estas comunidades autónomas son poco significativas, si bien es cierto que Cataluña y Valencia se sitúan ligeramente por debajo de la media, sin que existan razones sólidas que lo justifiquen.

Las diferencias son, en cambio, muy acusadas entre las comunidades autónomas de régimen común y las forales. Tratándose de comunidades de iguales ámbitos competenciales, estas segundas disponen de un volumen de recursos por habitante mucho más elevado (el doble aproximadamente) que las primeras, lo cual parece poner de manifiesto que el hecho de gozar de un sistema de financiación específico, el concierto o el convenio (es decir, de una forma diferente de recibir los recursos), tiene unas consecuencias probablemente difíciles de justificar sobre la cuantía de ingresos disponible.

3. El modelo de hacienda autonómica

3.1. *El marco legal de la financiación*

El marco legal básico regulador de la hacienda de la Generalidad viene establecido por la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Cataluña y, sobre todo, por la LOFCA (Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas). Aunque este marco condiciona el modelo de hacienda realmente existente, no lo predetermina completamente, ni mucho menos. Hay que evitar caer en el error de considerar que existe una relación biunívoca forzosa entre ambas realidades (marco legal y modelo de

hacienda realmente existente). Ni los problemas y las deficiencias concretas del sistema de financiación pueden atribuirse necesaria y únicamente al marco legal, ni, por tanto, pueden esperarse efectos taumatúrgicos de un cambio de la normativa reguladora.

Las normas legales básicas no consagran un modelo acabado de hacienda autonómica, sino que establecen un marco, un terreno de juego, dentro del cual pueden materializarse proyectos de diferente tipo. Desde este punto de vista, resulta inapropiado hablar de «modelo LOFCA». No hay un «modelo LOFCA», sino numerosos modelos LOFCA. Es decir, numerosos modelos diferentes que tienen cabida dentro de la LOFCA.

Esto no significa que cualquier modelo de financiación sea posible dentro del marco legal. El marco es abierto pero contiene unas limitaciones. Establece los límites del terreno de juego y las reglas de juego. Se pronuncia sobre dos tipos de cuestiones de gran importancia: los principios inspiradores de la hacienda autonómica y el inventario de instrumentos fiscales y financieros que deben nutrirla. Pero es abierto, porque admite la formulación de modelos diferentes y alternativos, ya que no precisa la caracterización concreta de estos instrumentos ni su peso relativo. La normativa básica nos dice qué elementos hemos de utilizar para llevar a cabo la construcción del modelo y también las características básicas en que esta construcción deberá inspirarse, pero no se pronuncia sobre la arquitectura resultante. Esta arquitectura, este modelo, será aceptable siempre que se inspire en estos principios y utilice, para su construcción, las piezas que esta normativa le proporciona.

3.2. *Los principios inspiradores*

El marco normativo consagra unos principios. Son, fundamentalmente, los de autonomía, solidaridad y suficiencia. Y, de forma secundaria, los de coordinación, transparencia, generalidad y, en menor medida, los de automatismo, equilibrio presupuestario y especialización de los instrumentos financieros, que en parte se hallan subsumidos en los anteriores. La normativa básica no define con precisión el contenido de estos principios; tampoco establece una prelación ni una ponderación, en el caso, como puede suceder, de que haya zonas de incompatibilidad entre ellos. Hay que hacer la definición atendiendo, pues, a las consideraciones de racionalidad, de sentido común y de inspiración en la experiencia comparada que resulten adecuadas. Pero hay que ser conscientes de que contendrá siempre un grado inevitable de subjetividad y de que reflejará el pensamiento de quien haya de realizarla.

Lo mismo sucede con la ponderación que pueda darse a los diferentes principios, y especialmente y sobre todo, al peso relativo que pueda otorgarse a los de autonomía y solidaridad, si hay, como realmente acontece en la práctica, un cierto *trade-off* entre los dos. Un modelo de hacienda que garantizase completamente la autonomía (por ejemplo, un modelo construido sobre la base de tributos propios de las comunidades autónomas) merecería una muy baja valoración en orden a la solidaridad, sea cual sea el contenido que pueda darse a este concepto. Y, por el contrario, un modelo de hacienda que tratase de obtener una solidaridad absoluta (por ejemplo, un modelo construido sobre la base de subvenciones condicionadas que asegurasen, sin ningún tipo de duda, que las necesidades están cubiertas por igual en todas partes) no obtendría una calificación mínimamente aceptable en el terreno de la autonomía. Por ello es

inevitable que haya cierto sacrificio de cada uno de estos objetivos en provecho del otro.

El modelo resultante debe garantizar un mínimo de solidaridad y un mínimo de autonomía. Esto deja un amplio abanico de posibilidades entre las que optar, indudablemente. La elección de un punto concreto dentro del abanico es una decisión política, que depende del grado de estima en que se tenga a la autonomía en relación con la solidaridad. Pero sea cual sea el modelo concreto escogido, este modelo deberá contener, para inscribirse en el marco de la normativa básica, unas dosis mínimas de cada uno de estos dos objetivos.

Hemos dicho que las normas básicas no definen con precisión estos conceptos y que ésta es una labor, en definitiva, cargada de dificultades. No profundizaremos en este tema, aunque apuntaremos dos ideas. La primera está en relación con el principio de solidaridad. Este principio tiene dos acepciones. Por un lado, está la solidaridad entendida como redistribución. Significa dar más ingresos a los que tienen menos renta o menos riqueza. El sistema de financiación, entendido en este sentido, debería canalizar renta o riqueza de las regiones que tienen más a las que tienen menos. Por otro lado, está la solidaridad entendida como igualdad. Significa que todos los ciudadanos tienen derecho a recibir un volumen igual de servicios, con independencia del lugar en que residen. Hay que tener en cuenta que esta segunda acepción comprende necesariamente la primera, ya que, en una aplicación elemental, el gasto se distribuiría territorialmente según la población, mientras que los impuestos se distribuirían según la renta, de forma que las zonas de más renta canalizarían recursos hacia las de menos renta. En cambio, la afirmación no necesariamente se verifica en la otra dirección. Pueden haber sistemas redistributivos que no garanticen la igualdad. Por ejemplo, aquellos que a la hora de distribuir los recursos totales entre las comunidades autónomas consideran que una variable relevante a tener en cuenta es la inversa de la renta per cápita.

A mi entender, el sistema de financiación debe perseguir un objetivo de igualdad. Es decir, los ingresos totales deben distribuirse sustancialmente de acuerdo con un criterio de igualdad por habitante, como indicador apropiado de las necesidades. Y, al perseguir este objetivo, es inevitablemente redistributivo. Provoca flujos fiscales que redistribuyen regionalmente la renta en un sentido progresivo. Las regiones de mayor renta pagan más de lo que reciben, ya que pagan en proporción a la renta y reciben en proporción a la población. Las de menor renta, en cambio, reciben más de lo que pagan. Por contra, el sistema de financiación no debe ser concebido como un instrumento beligerantemente redistributivo. No puede fijarse como objetivo redistribuir los recursos de forma que las regiones de mayor renta resulten penalizadas en ingresos totales por habitante, porque si lo hiciera infringiría un elemental principio de igualdad.

Naturalmente, la aplicación práctica de estos criterios tiene unas implicaciones determinadas sobre los sistemas de subvenciones de nivelación. Si los ingresos totales por habitante deben ser iguales en las diferentes comunidades autónomas y estos ingresos se componen de tributos y de subvenciones, y si aceptamos —como parece razonable— que las comunidades autónomas de mayor renta tendrán más ingresos tributarios por habitante, parece claro que las subvenciones deberían canalizarse preferentemente hacia las comunidades autónomas de menor nivel de renta. Es lógico que los fondos de subvenciones se repartan en proporción inversa a la renta. Pero su

objetivo, obsérvese claramente, no es atribuir más recursos a las comunidades autónomas de menor nivel de renta, sino evitar que tengan menos. Se trata de aproximarlas a la media, no de otorgarles un trato de privilegio que difícilmente sería defendible.

La segunda idea que vale la pena dejar apuntada hace referencia al principio de autonomía. Autonomía significa tener capacidad para decidir dentro de unos límites. En el terreno presupuestario y financiero, la autonomía implica de capacidad para decidir el volumen y la distribución de los gastos y de los ingresos. Por ello se habla de autonomía de ingresos y de gastos. La autonomía de ingresos comporta en algún grado la existencia de corresponsabilización fiscal; es decir, la posibilidad de poder actuar autónomamente sobre los propios ingresos a través de medidas de tipo tributario. Sin un mínimo grado de responsabilidad fiscal no hay autonomía de ingresos, y por tanto no hay autonomía financiera ni autonomía política. Esta responsabilidad admite gradaciones diversas. Puede extenderse sólo al campo de la administración tributaria o también al campo normativo. Y dentro de cada uno de ellos puede ser total o parcial. Más autonomía quiere decir más responsabilidad. Responsabilizarse es incómodo. Supone tener posibilidad de decidir y asumir las consecuencias de esas decisiones. Pero sin la responsabilidad de tener que tomar decisiones no hay gobierno.

3.3. *Los modelos posibles*

Junto con estos principios, el marco legal básico contiene el inventario de instrumentos fiscales —y financieros, en algunos casos— que deben integrar la hacienda autonómica. La LOFCA, en concreto, lo hace de una forma bastante detallada, aunque no puede hablarse propiamente de un modelo, porque no los regula de una manera acabada ni establece el peso relativo que debe tener cada uno de ellos. Sin entrar ahora en la descripción precisa de estos instrumentos —que serán de nuevo examinados en el apartado 4.3—, hay que señalar que pueden agruparse en cuatro grandes modalidades: tributos propios (tasas, contribuciones especiales, impuestos propios); participación en los rendimientos de los tributos del Estado (tributos cedidos, participación de porcentaje fijo, recargos sobre impuestos estatales); y subvenciones de carácter general (subvenciones vía PPI) y subvenciones condicionadas (FCI y, transitoriamente, subvenciones en garantía de un nivel mínimo).

La cuestión consiste, pues, en combinar estos instrumentos de financiación, de forma que el modelo resultante sea respetuoso con los grandes principios antes enunciados. Naturalmente, no cualquier combinación de estos elementos cumplirá este propósito. Algunas combinaciones no respetarían, claramente, los mínimos de solidaridad y de autonomía que consideramos indispensables. Por ello existe cierto acotamiento de los modelos de hacienda autonómica posibles. Pero este acotamiento no elimina, ni mucho menos, la existencia de un amplio margen de libertad y de discrecionalidad en la definición concreta del modelo.

4. La evolución del sistema de financiación

4.1. *Período transitorio*

Tanto el Estatuto de Autonomía de Cataluña como la LOFCA prevén un mecanismo de financiación diferenciado entre el llamado período transitorio —que habría de

durar hasta que se hubiese completado el traspaso de los servicios o, en todo caso, hasta cumplir seis años desde la entrada en vigor del Estatuto— y el período definitivo, que habría de sucederle. En la práctica, este período transitorio ha durado hasta el año 1986, incluido. En ese año se aprobó la revisión del sistema, y el nuevo modelo entró en vigor, por un período de cinco años, en 1987.

El objetivo básico de la financiación autonómica durante el período transitorio es financiar el llamado coste efectivo de los servicios traspasados. Este objetivo está muy condicionado por la naturaleza del proceso autonómico, como proceso de desagregación de una administración central preexistente, y por el propósito de garantizar el equilibrio financiero de las diferentes administraciones implicadas. La idea fundamental es que el Estado debe desprenderse de una cantidad de recursos exactamente equivalente a la del gasto que ha traspasado, o coste efectivo de los servicios transferidos. Estos recursos procedentes del Estado deben estar compuestos fundamentalmente por tributos cedidos y por subvenciones de carácter general determinadas vía porcentaje de participación en los impuestos del Estado (PPI). Posteriormente, y a raíz de los Pactos Autonómicos de 1981, se produjo una adaptación limitativa de las previsiones de la LOFCA, que se tradujo en la fragmentación de los mecanismos de financiación en función de la naturaleza económica del gasto que debían financiar.

Aparentemente se trataba de garantizar una financiación equilibrada de las comunidades autónomas que no plantease problemas de suficiencia respecto a la situación anterior. Analizado con cierta perspectiva, el sistema de financiación imperante durante el período transitorio planteó cuatro tipos de problemas fundamentales:

i) Definición del coste efectivo. Los pactos autonómicos de 1981 introdujeron una definición limitativa del coste efectivo del que quedaban excluidos los gastos vinculados a los servicios transferidos materializados en forma de transferencias a terceros (que deberían ser financiados a través de subvenciones condicionadas) y en forma de la llamada inversión nueva (que habría de ser financiada a través del FCI). Aparte de este problema, la estimación del coste efectivo obligaba a aprobar una normativa exageradamente reglamentista, que acabaría chocando con una realidad estadístico-contable muy defectuosa, y llevando, paradójicamente, al predominio de criterios políticos circunstanciales, lo que condujo a una probable subvaloración de los costes centrales indirectos.

ii) Efecto financiero. Tal como había sido diseñado el sistema (en la LOFCA y en los Estatutos), las subvenciones recibidas vía PPI habrían de variar cada año de acuerdo con el ritmo de crecimiento de los impuestos del Estado. Sin embargo, pronto se vio que esto comportaría un elevado ritmo de incremento —superior claramente al del coste efectivo— que haría que las comunidades autónomas dispusiesen de un fuerte excedente financiero, mientras que las consecuencias para el gobierno central serían, por el contrario, negativas, ya que una parte del esfuerzo realizado para incrementar los ingresos impositivos con el objetivo fundamental de reducir el déficit público, se filtraría indebidamente hacia las comunidades autónomas. Esta consecuencia imprevista del sistema de financiación —que se denominó durante la época efecto financiero— se corrigió actualizando anualmente los ingresos de las comunidades autónomas de acuerdo con la variación estimada del coste efectivo. Con esta medida —que sin duda suponía una interpretación forzada de la normativa básica— se restablecían los equilibrios financieros de las administraciones central y autonómicas pero, en contra-

partida, se introducían en el sistema indudables elementos de conflictividad, al situar la negociación anual en el centro del sistema de financiación.

iii) Articulación entre los tributos cedidos y la subvención determinada como porcentaje de participación. En la concepción del Estatuto y de la LOFCA, tributos cedidos y subvención vía porcentaje de participación debían servir para financiar conjuntamente el coste efectivo. La articulación entre las dos modalidades de ingreso estaba concebida, además, de forma correcta, para no introducir incentivos negativos en la mejora de la administración de los tributos cedidos atribuida a las comunidades autónomas. Sin embargo, en la etapa inicial del período transitorio la articulación fue mal diseñada, ya que el rendimiento efectivo obtenido por los tributos cedidos era considerado un simple ingreso a cuenta de una cantidad total. Las comunidades autónomas no tenían ningún interés en recaudar más y mejor, ya que lo que dejaran de obtener por esta vía lo obtendrían igualmente en forma de más subvención. Es más, tenían un incentivo real en recaudar cuanto menos mejor, en la medida en que los tributos cedidos son íntegramente pagados por los ciudadanos residentes en el territorio y obligan a cierto grado de responsabilización fiscal, mientras que las subvenciones son financiadas por los ciudadanos de todo el Estado y no llevan aparejada la exigencia, siempre incómoda políticamente, de aparecer ante los ciudadanos requiriéndoles el pago de los impuestos.

iv) Doble función del Fondo de Compensación Interterritorial. El Fondo de Compensación Interterritorial estaba concebido, en la Constitución y en la LOFCA, como un instrumento específico de la política de reequilibrio interregional que debe llevar a cabo el Estado. El hecho de que parte de sus recursos pudiesen ser canalizados, como transferencia de capital, a través de las comunidades autónomas, no significa que el FCI fuese, que no lo era, una fuente de financiación regular de los gastos originados por los servicios de titularidad autonómica. Sin embargo, la revisión de planteamientos que se produjo a raíz de los Pactos Autonómicos —y que después quedó recogida en la Ley del FCI de 1984— dio la vuelta al enfoque. Al FCI se le atribuyó, además de su misión original (de tipo reequilibrador), la misión (que podemos catalogar como de suficiencia) de financiar una parte del gasto (la inversión nueva) originado por los servicios transferidos. Ahora bien, normalmente un sólo instrumento no puede alcanzar a la vez dos objetivos diferentes. De forma que o bien hay que hallar un punto de conciliación entre los diferentes objetivos, sacrificando un poco de cada uno de ellos, o bien hay que decantarse totalmente por uno de ellos, sacrificando el otro. Esto último es lo que sucedió en el caso español. Se decidió añadir a la función reequilibradora la de suficiencia, pero en cambio se mantuvieron intactos los criterios y la fórmula de distribución del FCI, con lo cual podía llegar a producirse la situación absolutamente paradójica de que las comunidades autónomas del 143 (con un nivel competencial mucho más reducido) dispusieran de un volumen apreciablemente más elevado de recursos por habitante que las del 151 para financiar, supuestamente, la inversión nueva vinculada a sus servicios.

Estos problemas tuvieron consecuencias inevitables sobre la configuración de las haciendas autonómicas —y en especial sobre la de la Generalidad—. En primer lugar, condujeron a cierta insuficiencia de recursos y a situaciones de desigualdad en relación con otras comunidades autónomas, como consecuencia tanto de la propia lógica del

coste efectivo (que tendería a consagrar la situación histórica del gasto del sector público central en cada comunidad autónoma), como de la forma de determinación de la financiación de algunos gastos, como los originados por los costes indirectos y los centrales y la inversión nueva. En segundo lugar, crearon una hacienda con fuertes limitaciones financieras. La autonomía de ingresos, con la responsabilidad fiscal que lleva aparejada, llegó a ser prácticamente inexistente, si se exceptúa la capacidad de actuación en el terreno de la administración tributaria de los tributos cedidos. La de gastos también estaba muy limitada por la existencia de los numerosos canales de financiación específica que se fueron introduciendo. En tercer lugar, finalmente, desvirtuaron poderosamente el automatismo que podría haber existido (al revisar, por el problema del efecto financiero, el mecanismo del porcentaje), y situaron la negociación anual, con todas sus dosis de conflictividad política, en el centro mismo del sistema de financiación.

4.2. *Revisión de 1986*

Buena parte de estos problemas se paliaron con la revisión de 1986 y el nuevo sistema que, con vigencia hasta 1991, empezó a aplicarse en 1987. En su hilo conductor fundamental, la revisión de 1986 significó dar por definitivamente superado el criterio del coste efectivo. Los ingresos de las comunidades autónomas de régimen común dejarían de calcularse en función del gasto inicial que realizaba el Estado, y serían calculados en función de un conjunto de variables objetivas, que son las relacionadas en el artículo 13 de la LOFCA.

Los grandes componentes de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común serían, como antes, los tributos cedidos y las subvenciones vía PPI. Pero éstas se calcularían inicialmente de acuerdo con los criterios objetivos que se han señalado, y además su actualización sería automática y no estaría sujeta al resultado de una negociación. Ciertamente, no se acababa con las formas de financiación específicas y condicionadas de una parte del gasto originado por los servicios transferidos —continuaban existiendo las llamadas subvenciones de gestión autonómica (destinadas a financiar el gasto en forma de transferencias a terceros vinculado a los servicios transferidos) y el FCI continuaría teniendo atribuida la misión de financiar la inversión nueva—, pero estas modalidades de financiación perdían parte de su importancia en relación con la financiación de carácter general.

Como se verá, la revisión de 1986 no significó, ni mucho menos, la superación de todos los problemas que antes se han señalado, pero el balance que de la misma cabe hacer es positivo, en el sentido de que supuso un paso en la dirección adecuada en numerosos sentidos:

i) Incremento del peso de la financiación de carácter general, en relación con la condicionada, por la incorporación en la primera de una parte del FCI y de algunas de las denominadas subvenciones de gestión autonómica.

ii) Mejora del automatismo del sistema, y en concreto de los mecanismos de actualización de las subvenciones PPI, que se calculan cada año según la variación de unos parámetros, y de acuerdo con unas normas prefijadas, y dejan de depender de los resultados de la negociación.

iii) Mayor igualdad en los ingresos por habitante de las comunidades autónomas de igual nivel competencial, como consecuencia del peso atribuido a la población entre los criterios objetivos utilizados para distribuir el total de recursos destinados a las comunidades autónomas.

iv) Aumento moderado del volumen total de financiación puesto a disposición de las comunidades autónomas, una parte significativa del cual se destinó a mejorar el de la Generalidad de Cataluña.

4.3. *La situación actual de la hacienda de la Generalidad*

Durante el período 1987-1991 la hacienda de la Generalidad responde a los criterios aprobados en la revisión de 1986. El cuadro 3 muestra el detalle de ingresos consolidados de la Generalidad de Cataluña —incluyendo su administración central, las entidades autónomas de carácter administrativo (EAA), las entidades autónomas de carácter comercial, industrial y financiero (EACIF) y las entidades gestoras de la seguridad social (EGSS)— para el año 1990, utilizando cifras de ingresos presupuestados.

El volumen de ingresos totales consolidados asciende, en este ejercicio, a 1.064.644,4 millones de pesetas, de los cuales el 93,23 % corresponde a ingresos no financieros y el 6,77 % a ingresos financieros (crédito y endeudamiento). De los primeros, el 16,11 % son ingresos tributarios (de los cuales, el 14,19 % corresponde a tributos cedidos), el 71,64 % son transferencias (de las cuales el 66,30 % son transferencias corrientes y el 5,34 % transferencias de capital) y el 5,48 % otros ingresos no financieros (ingresos de derecho privado de la Generalidad e ingresos propios de las entidades autónomas y gestoras).

Aunque el cuadro 3 pone de manifiesto la existencia de un abanico relativamente amplio de modalidades de ingresos, en realidad la parte fundamental de los recursos de la Generalidad se obtiene por unas vías muy concretas. El 80,04 % de los ingresos no financieros procede de cuatro fuentes específicas: los tributos cedidos, que absorben el 15,22 % de los ingresos no financieros; la subvención de carácter general (PPI), que representa el 16,82 % del total; las subvenciones canalizadas a entes locales, con el 14,47 % del total; y las transferencias (corrientes y de capital), destinadas a la financiación de los servicios transferidos de la Seguridad Social, que significan el 33,53 % del total de los ingresos no financieros. A continuación figuran las denominadas subvenciones de gestión autonómica, con el 7,55 %, y las transferencias de capital recibidas en concepto de compensación transitoria (antiguo FCI), que suponen el 2,65 % del total. Todos estos ingresos son destinados a la financiación del gasto originado por las competencias propias de la Generalidad de Cataluña, excepto las transferencias canalizadas a entes locales, que proceden del gobierno del Estado y van destinadas a municipios y a diputaciones, y en cuya distribución la Generalidad no tiene ninguna capacidad de decisión.

La estructura de hacienda de la Generalidad pone de manifiesto que la parte fundamental de los ingresos no financieros procede de transferencias y, dentro de ellas, de transferencias específicas o condicionadas. Los ingresos tributarios, en efecto, sólo significan en conjunto el 16,11 % de los ingresos totales y el 17,28 % de los ingresos no financieros de la Generalidad. Y ello utilizando una definición amplia del concepto ingresos tributarios, que incluye los tributos cedidos, respecto de los cuales la Generalidad —aunque tiene delegada la administración tributaria— no tiene ninguna capacidad nor-

mativa para intervenir en la determinación de los elementos tributarios. Dentro de los ingresos tributarios, la parte más importante corresponde, con mucho, precisamente a los tributos cedidos, que aportan el 15,22 % de los ingresos no financieros totales. Actualmente, los tributos cedidos son cinco: actos jurídicos documentales (que representan el 4,73 % de los ingresos no financieros totales y el 31,08 % de los obtenidos en concepto de tributos cedidos), transmisiones patrimoniales (4,30 % del total y 28,26 % de los tributos cedidos), tasa sobre el juego (2,78 % y 18,25 %, respectivamente), sucesiones (1,81 % y 11,91 %) y patrimonio (1,60 % y 10,50 %).

Los tributos cedidos representan, como se ha dicho, la parte más importante de los ingresos tributarios. Pero son ingresos tributarios sobre los cuales la Generalidad tiene una capacidad de decisión sólo limitada. Es responsable de la administración tributaria (es decir, de la gestión, liquidación recaudación e inspección de los impuestos) y, por tanto, puede mejorar su nivel de ingresos a través de una actuación eficaz en este terreno. Pero no tiene, en cambio, capacidad para decidir los elementos tributarios de los impuestos (hecho imponible, base imponible, tipo impositivo, etc.), titularidad que es reservada al Estado.

La Generalidad tiene esta titularidad normativa en las demás modalidades de ingresos tributarios: impuestos y recargos propios y tasas. Pero se trata de ingresos menores desde el punto de vista cuantitativo. Los primeros representan el 1,13 % de los ingresos totales y el 1,21 % de los no financieros. Corresponden al impuesto sobre el juego del bingo (que absorbe el 86,73 % del total), fundamentalmente, y al recargo sobre la tasa estatal sobre el juego. Las tasas, por su lado, significan sólo el 0,79 % de los ingresos totales y el 0,85 % de los no financieros. Aunque, ciertamente, el campo reservado a los tributos propios de la Generalidad está muy limitado por las disposiciones legales reguladoras de esta materia (y en concreto por los artículos 6 a 9 de la LOFCA) y, probablemente, esta parte de ingresos nunca tendrá una importancia significativa desde el punto de vista cuantitativo, también es cierto que hasta ahora ha existido una política escasamente entusiasta por parte de las comunidades autónomas para explorar las posibilidades que ofrecía este campo.

Las transferencias corrientes y de capital representan el 71,64 % de los ingresos totales y el 76,85 % de los no financieros. Se trata de porcentajes muy altos, que ponen de relieve el elevado grado de dependencia financiera, y la reducida autonomía de ingresos de la institución autonómica. Sobre más de las tres cuartas partes de sus ingresos, el gobierno autonómico no puede decidir el importe. La cuantía, en la medida en que se trata de transferencias, viene determinada por otros niveles de gobierno, en algunos casos discrecionalmente, en otros de forma reglada (en cumplimiento de determinadas normas), y en otros como resultado de la negociación.

Estas transferencias son de muy diverso tipo. En primer lugar, hay que distinguir entre las subvenciones de carácter general (PPI) y las condicionadas. Las primeras representan el 15,68 % de los ingresos totales, el 16,82 % de los no financieros y el 21,89 % de las transferencias totales. Son las subvenciones reguladas en el artículo 13 de la LOFCA, y constituyen propiamente el objeto de la negociación quinquenal para la revisión del sistema de financiación. El importe anual, durante el período 1987-1991, se determina actualizando la cuantía que quedó establecida para cada comunidad autónoma en la revisión de 1986, atendiendo a un conjunto de variables objetivas. La actualización se realiza automáticamente de acuerdo con la variación relativa de diferentes índices (gasto equivalente del Estado, impuestos estatales y PIB).

Las subvenciones condicionadas significan el 55,96 % de los ingresos totales, el 60,02 % de los no financieros y el 78,11 % de las subvenciones. Son pues, con diferencia, la forma de ingreso cuantitativamente más importante de la Generalidad, y el elevado porcentaje pone de relieve el alto grado de condicionamiento (y por tanto el reducido nivel de autonomía) del gasto que padece la hacienda de la Generalidad. Dentro de estas transferencias hay que destacar, a su vez, cuatro modalidades especialmente importantes que absorben, por sí solas, el 96,96 % del total de las subvenciones condicionadas.

Son, en primer lugar, las destinadas a la financiación de los servicios transferidos de la Seguridad Social, que significan el 31,26 % del total de los ingresos, el 33,53 % de los no financieros, y el 43,63 % del total de transferencias. En segundo lugar, las subvenciones de gestión autonómica, destinadas a la financiación de las subvenciones a terceros (especialmente para la gratuidad de la enseñanza), que ascienden al 7,04 % del total de los ingresos, el 7,55 % de los ingresos no financieros y el 9,83 % de las transferencias. En tercer lugar, las transferencias de capital en concepto de compensación transitoria, que sustituyen las procedentes del FCI, del que Cataluña ha quedado excluida a partir de la reforma de 1990; representan el 2,47 % de los ingresos totales, el 2,65 % de los no financieros y el 3,45 % de las subvenciones. Finalmente, en cuarto lugar, las subvenciones canalizadas a entes locales, que suponen el 13,49 % de los ingresos totales, el 14,47 % de los ingresos no financieros y el 18,83 % de las transferencias. A diferencia de las otras, estas transferencias no tienen por objeto la financiación de servicios prestados por la Generalidad. Van destinadas a las corporaciones locales, y la intervención de la institución autonómica se limita prácticamente a actuar de intermediaria entre el gobierno del Estado (que es el que dota financieramente los fondos de subvenciones y los distribuye) y las unidades gubernamentales beneficiarias.

Finalmente, los otros ingresos no financieros representan el 5,48 % de los ingresos totales de la Generalidad y el 5,88 % de los ingresos no financieros. Los más importantes cuantitativamente son los percibidos por la Junta de Saneamiento (en concepto de tasas), por el Instituto Catalán del Suelo (en concepto de enajenación de inversiones reales y de tasas), por la Entidad Autónoma de Juegos y Apuestas (en concepto de ingresos patrimoniales) y por las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (en concepto de tasas).

5. Hacia la revisión de la hacienda autonómica

El año 1991 es el último del quinquenio de vigencia del sistema aprobado en 1986. En 1992 deberán, pues, introducirse las reformas acordadas a lo largo de 1991. Aunque la revisión de 1986 supuso un paso adelante en la solución de los principales problemas existentes, es evidente que la experiencia de estos últimos años pone de manifiesto que quedan cuestiones muy importantes que continúan funcionando muy defectuosamente, y que deberán ser objeto de atención con motivo de esta revisión.

Los principales problemas que representa actualmente la hacienda autonómica son los siguientes:

i) En primer lugar, la falta de mecanismos adecuados de corresponsabilización fiscal. Se ha visto antes el escaso peso de los ingresos tributarios en el conjunto de

ingresos de la Generalidad. La institución autonómica dispone de un escaso margen de maniobra para poder actuar sobre su volumen total de ingresos. Esta realidad limita la capacidad de decisión y la autonomía de ingresos. Además, la falta de vinculación que existe de cara a los ciudadanos residentes en el territorio entre los beneficios derivados del gasto público y su coste en forma de impuestos tiene consecuencias claramente negativas en numerosos terrenos.

ii) En segundo lugar, el excesivo condicionamiento del gasto. Hemos visto que el peso de las subvenciones condicionadas es elevado. Representan alrededor del 60 % de los ingresos no financieros de la Generalidad. Este hecho contradice la definición más elemental del concepto de autonomía financiera, que es un componente esencial de la autonomía política. Es evidente que siempre existirá un grado del condicionamiento del gasto. En el momento de elaborar el presupuesto del ejercicio, está claro que los gobiernos no son completamente libres para distribuirlo como quieran. Hay numerosos factores que lo condicionan (de tipo histórico, legal, etc.). Ahora bien, en ningún caso parece aceptable que los recursos destinados a la financiación de los servicios que son de competencia autonómica puedan ser, en sí mismos, un factor condicionante del gasto.

iii) En tercer lugar, la desigualdad en los ingresos disponibles en relación con otras comunidades autónomas que tienen un ámbito competencial similar. En relación con otras comunidades autónomas de régimen común la situación se ha corregido apreciablemente después de la revisión de 1986, si bien subsisten diferencias que ponen de relieve la necesidad de perfeccionar los sistemas de subvenciones de nivelación. En cambio, hay diferencias difíciles de justificar en relación con las comunidades autónomas del 151 que gozan de sistemas de financiación específicos; y también, aunque en menor grado, respecto al Estado para la financiación de servicios similares.

Estos problemas deberán ser objeto de atención en la próxima revisión del sistema de financiación. Evidentemente, la solución completa de cada una de estas cuestiones exige tiempo, y no puede esperarse que queden definitivamente resueltas en esta ocasión. Sin embargo, debemos saber cuáles son los problemas existentes para que las medidas adoptadas supongan pasos adelante en la dirección adecuada. Teniendo, pues, presente cuáles son estos problemas, pueden adelantarse algunos de los criterios básicos que podrían ser tenidos en cuenta en la próxima reforma del sistema de financiación:

a) El gasto correspondiente a competencias propias debe financiarse, salvo casos excepcionales, con financiación de carácter general, compuesta por ingresos tributarios y subvenciones de carácter general.

b) Una parte significativa de la financiación de carácter general debe proceder de ingresos tributarios; entendiéndose este concepto en un sentido amplio, podemos considerar ingresos tributarios todos aquellos que proceden directamente de los impuestos (estatales o autonómicos) soportados por los ciudadanos residentes en el territorio.

c) Las comunidades autónomas con igual nivel competencial tienen derecho a disponer de un volumen de recursos sensiblemente parecido para atender necesidades similares si realizan un esfuerzo parecido. Este criterio lleva a propugnar como sustancialmente razonable el principio de la igualdad de recursos por habitante en las comunidades autónomas de igual nivel competencial.

d) Los sistemas de subvenciones de carácter general deben diseñarse y distribuirse de forma que hagan posible la materialización de la igualdad básica propugnada en el punto anterior, siempre que ello no suponga introducir desincentivos en la actividad tributaria autonómica.

e) Las subvenciones condicionadas no pueden constituir en ninguna medida la forma habitual de financiación de las comunidades autónomas. Su utilización debe quedar circunscrita a unos casos muy concretos y perfectamente tipificados, como pueden ser la financiación transitoria de los gastos originados por servicios autonómicos o la financiación de competencias estatales que pueden ser eficazmente gestionadas por los gobiernos autonómicos.

A partir de estos criterios básicos pueden desarrollarse las líneas de reforma del sistema de financiación que deben permitir avanzar en la solución de los tres grandes problemas que antes hemos señalado. Se trata, en definitiva, de que esta reforma permita introducir mejoras sustanciales en una pieza sensible del modelo autonómico como es la de la hacienda, a la que ahora hay que prestar una atención preferente con objeto de dar nuevas perspectivas al conjunto del proceso de descentralización del Estado.

Cuadro 1

Evolución de los ingresos de la Administración autonómica en Cataluña
(en millones de ptas.)¹

	Ingresos no financieros		
	1982	1986	1990
Generalidad	273.003,5	402.558,5	939.971,3
Entidades autónomas admvas.	1.191,0	7.993,0	35.814,5
Entidades aut. com. ind. fin.	1.148,0	14.829,4	39.787,9
Entidades gestoras Seguridad Social	—	195.915,1	356.189,9
Total sin consolidar	239.342,5	621.296,0	1.371.763,6
Total consolidado	238.305,4	414.565,3	992.606,0
	Ingresos totales		
	1982	1986	1990
Generalidad	246.149,7	429.523,0	987.971,3
Entidades autónomas admvas.	1.216,2	9.395,3	48.789,1
Entidades aut. com. ind. fin.	3.260,3	23.077,5	50.743,7
Entidades gestoras Seguridad Social	—	195.915,1	356.297,9
Total sin consolidar	250.626,2	657.910,9	1.443.802,0
Total consolidado	248.860,2	451.180,2	1.064.644,4

1. Cifras correspondientes a ingresos presupuestados.

Fuente: Presupuesto de la Generalidad de Cataluña, de sus Entidades Autónomas y de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, Departamento de Economía y Finanzas.

Cuadro 2

Evolución de la importancia relativa de los ingresos no financieros de la Administración autonómica

	% Variación anual desde 1982	% s/PIB
1982	—	6,14
1986	14,85	6,62
1990	19,52	10,18 (8,71) ¹

1. Excluyendo los ingresos correspondientes a transferencias del Estado canalizadas a entes locales.

Fuentes: Cuadro 1; A. Castells, «La hisenda de la Generalitat: situació actual i perspectives», en *Les finances de les Comunitats Autònomes: l'experiència de Catalunya*, Instituto de Estudios Autonómicos (cuadro 2); y FIES, para las estimaciones del PIB.

Cuadro 3

Ingresos de la Generalidad de Cataluña (1990) (en millones de ptas.)

		% s/total	
		(I)	(II ⁴)
<i>Ingresos no financieros</i>	992.606,0	93,23	92,18
<i>Ingresos tributarios</i>	171.529,5	16,11	18,62
Impuestos y recargos propios	12.048,0	1,13	1,31
Impuesto sobre juego bingo	10.183,0	0,98	1,13
Recargo tasa juego	1.665,0	0,15	0,18
Tributos cedidos	151.091,0	14,19	16,40
Sucesiones	18.000,0	1,69	1,95
Patrimonio	15.800,0	1,49	1,72
Transmisiones patrimoniales	42.719,0	4,01	4,64
Actos jurídicos documentados	47.000,0	4,41	5,10
Tasa juego	27.571,0	2,59	2,99
Lujo (extinguido)	1,0	—	—
Tasas	8.390,5	0,79	0,91
<i>Transferencias corrientes</i>	705.849,3	66,30	61,05
Subvenciones carácter general	166.933,0	15,68	18,13
Participación PPI	161.833,0	15,20	15,57
Mayor GEE 90	5.100,0	0,48	0,56
Subvenciones específicas	538.916,3	50,62	42,92
Subvenciones gestión autonómica	74.965,0	7,04	8,14
Fondos CEE (FSE)	2.500,0	0,24	0,27
Subvenciones canalizadas a entes locales	143.574,0	13,49	—
Transferencias EGSS ¹	315.498,3	29,63	34,25
Otras subvenciones ²	2.379,0	0,22	0,26

Transferencias capital	56.878,0	5,34	6,18
Compensación transitoria	26.330,0	2,47	2,86
Fondos CEE (FEDER y otros)	5.000,0	0,47	0,54
Subvenciones específicas	8.243,0	0,77	0,90
Transferencias EGSS ¹	17.305,0	1,63	1,88
Otros ingresos no financieros	58.349,2	5,48	6,33
Tasas Junta Saneamiento	18.820,2	1,77	2,04
Tasas Instituto Catalán del Suelo	4.865,9	0,46	0,53
Tasas EGSS	4.505,0	0,42	0,49
Ingresos patrimoniales EAJA	6.168,9	0,58	0,67
Enajenación inversiones reales			
Instituto Catalán del Suelo	13.962,0	1,31	1,51
Otros	10.027,2	0,94	1,09
<i>Ingresos financieros</i>	72.038,4	6,77	7,82
Generalidad	48.000,0	5,51	5,21
EAA	12.974,6	1,22	1,41
EACIF	10.955,8	1,03	1,19
EGSS	108,0	0,01	0,01
<i>Ingresos totales</i>	1.064.644,4	100,00	100,00

1. Con objeto de ofrecer datos consolidados, la cifra corresponde a los ingresos consignados en el respectivo concepto en los presupuestos de las EGSS, deduciendo la cuantía que figura como transferencia de la Generalidad a las EGSS.
2. Se han deducido 4.626,4 millones de ptas. procedentes de EAJA, con objeto de ofrecer ingresos consolidados.
3. Incluye ingresos patrimoniales y enajenación de inversiones reales de la Generalidad e ingresos propios (tasas, ingresos patrimoniales y enajenación de inversiones reales) de las entidades autónomas y las entidades gestoras.
4. Excluyendo las transferencias específicas canalizadas a entes locales.

Fuente: Susana Bonastre, «Els pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a 1990», *Nota d'Economia*, julio de 1990, pp. 41-60.

